Fernando Carrión M.
Editor

La política en la violencia y lo político de la seguridad



FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

IDRC-CDRI
150 Kent Street
Telf.: (+1-613) 236-6163
(+1-613) 238-7320
info@idrc.ca
www.idrc.ca
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9942-30-692-0
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño: Antonio Mena
Imprenta: V&M Gráficas

1ra. edición: diciembre de 2017
Quito, Ecuador

La política en la violencia y lo político de la seguridad / editado por Fernando Carrión M. Quito : Otawa, ON, Canadá : FLACSO Ecuador : IDRC-CDRI, 2017

xvii, 426 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos, mapas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942306920

SEGURIDAD PÚBLICA ; POLÍTICA ; SISTEMA POLÍTICO ; VIOLENCIA ; JUSTICIA SOCIAL ; ESTADO ; DERECHOS HUMANOS ; DEMOCRACIA ; ECONOMÍA ; GÉNERO ; AMÉRICA LATINA

363.32 - CDD

Índice de contenidos

III. Elecciones y seguridad: ofertas electorales y agenda pública

IV. Lo político en la política de la seguridad

V. Marchas blancas

Presentación

Bajo la coordinación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Ecuador y con el apoyo del International Development Research Council (IDRC) de Canadá, se ejecutó entre 2014 y 2017 el proyecto de investigación "Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: hacia una comprensión integral", en el que participaron El Colegio de la Frontera Norte de México, FLACSO-Guatemala, Fundación Paz y Reconciliación de Colombia, FLACSO-Ecuador, la Universidad Católica de Perú, el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, el Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteiras (LEPIF) de Brasil, la Universidad del Litoral de Argentina y la Universidad San Francisco de Quito de Ecuador.

Uno de los temas que el proyecto abordó fue el de la violencia. Por eso este libro aborda justamente este problema en América Latina desde varios ejes temáticos: políticas, actores, seguridad, género, ofertas electorales y desde las experiencias de varios países de la región entre los que están México, El Salvador, Colombia, Perú, Chile, Argentina, Brasil y Ecuador. El esfuerzo de investigación realizado por sus autores es una invitación para profundizar sobre lo político y la política vinculada a la violencia y a la seguridad.

Una parte de los trabajos de investigación que se publican en este libro fueron presentados por sus autores en una versión preliminar en un seminario realizado en Quito hace pocos años y los restantes fueron solicitados expresamente para dar una visión de conjunto de la problemática.

La intención de esta publicación es dar continuidad a ese debate y analizar las nuevas y distintas motivaciones de la violencia, sus características y la posibilidad de enfrentarla con políticas públicas e innovadores comportamientos ciudadanos. La lectura y el estudio de cada artículo del libro, permite contar con un panorama general del peso de la política en la violencia en América Latina. Invitamos a los lectores a profundizar en este tema con nuevas investigaciones.

Fernando Carrión M.
Coordinador del Proyecto
Fronteras Globales de AL
FLACSO - Ecuador

Markus Gottsbacher
Oficial Principal de Programa
Economías Inclusivas
IDRC - Canadá

Prólogo
Posicionar el tema político en la seguridad y la violencia

Fernando Carrión M.[1]

Introducción

América Latina se caracteriza por la coexistencia de tres hechos extremos, únicos a nivel mundial: es el continente más urbanizado (ONU-Habitat 2012), más desigual (CEPAL) y más violento del mundo (UNODC 2015). El 82 por ciento de la población vive en ciudades, esto es más de 500 millones de personas, y cerca del 25 por ciento de los habitantes de las ciudades son pobres. El 20 por ciento de la población más rica tiene, en promedio un ingreso casi veinte veces superior al 20 por ciento más pobre (ONU Habitat 2012). La tasa de homicidios de la región cuadruplica al promedio mundial (OMS 2014) y lo más preocupante, que en estos últimos años la tasa de homicidios se duplicó: pasó de 12 por cien mil en 1990 a 24,6 en 2012 (PNUD).

¿Qué pasó en la región para que se haya producido esta gran transformación? A fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, concomitante con el retorno a la democracia– coinciden dos hechos que cambian sustancialmente la sociedad latinoamericana: por un lado, el proceso reforma del Estado tiene, entre otros, los siguientes

---

1 Arquitecto Universidad Central del Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano y Regional del Colegio de México y Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Académico de FLACSO-Ecuador. Especializado en temas de ciudad, centros históricos, violencia y seguridad, descentralización, vivienda y fútbol. Ha escrito más de 1 000 artículos periodísticos, 250 académicos y 38 libros. Correo electrónico: fcarrion@flacso.edu.ec

componentes: la privatización del Estado, la desregulación del mercado, el ajuste y la apertura económicas y la descentralización; y por otro, el proceso de globalización que reduce los territorios distantes, construye un nuevo modelo de acumulación planetario (Nueva economía) y tiene a la revolución científico tecnológica a uno de sus elementos vertebradores. En definitiva, hay una reducción del tamaño del Estado, una ampliación de la dinámica mercantil y la constitución de una nueva relación global/local (Borja, Jordi y Castells 2002).

Con los procesos de Reforma del Estado hay tres efectos que tienen que ver directamente con el tema seguridad en la región: primero, la profundización de la lógica del mercado incide directamente en el incremento de la desigualdad social y económica de la población;[2] segundo, se fortalece significativamente el sector de la economía vinculado a la seguridad en su conjunto (global, nacional, pública, ciudadana), que crece a ritmos más altos que el conjunto de la economía.[3] Se genera una oferta muy amplia de productos y servicios,[4] que benefician directa e indirectamente a las organizaciones criminales, y se produce un crecimiento de la demanda por seguridad porque se implanta un estado de temor generalizado en la sociedad;[5] y tercero, al reducir el Estado su capacidad de acción en la sociedad y la economía, bajo la concepción del Estado mínimo, se genera la pérdida de control de los territorios y sectores que tienden a ser reemplazados por las prácticas ilícitas.

La desigualdad social y la reducción de la institucionalidad son dos componentes claves en el aparecimiento de una nueva coyuntura de

2 "Es el **empobrecimiento y la desigualdad**, no la pobreza, lo que genera los picos de violencia. Una violencia además que es de pobres contra pobres, y **no de pobres atacando a las clases altas** como apuntan otros" (Briceño 2015) http://www.abc.es/internacional/20150809/abci-paises-mundo-violencia-homicidios-201508072047.html

3 Según Frigo (2003): "En Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión (…) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (…) El mercado mundial de la seguridad privada tuvo una tasa de crecimiento anual promedio del 7% al 8%. (…) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11%".

4 La oferta es muy diversificada: guardianía, vigilancia, traslado de valores, venta de tecnología (software y hardware), inteligencia, investigación, venta de armas, asesoría y consultoría, video vigilancia, entre muchas otras más..

5 Un componente muy importante de la percepción de inseguridad viene de la publicidad que realizan la empresas de seguridad privada para ubicar sus productos en el mercado.

violencia en la región, que se expresa en el tránsito de la *violencia tradicional* básicamente compuesta por riñas, estrategias de sobrevivencia y anacrónicos patrones culturales de poder, hacia una *violencia moderna* donde la predisposición al cometimiento del hecho violento y delictivo configuran el proceso de producción social de los ilícitos bajo una forma organizada, con la finalidad de obtener beneficios económicos. La organización del delito y la violencia se internacionalizan, aprovechando las nuevas tecnologías de comunicación, la nueva economía global y la reducción del tamaño del Estado. Aparecen nuevos delitos –como los informáticos–, lugares de lavado de recursos económicos –como los paraísos fiscales– y una nueva forma del crimen organizado –como la red global del crimen–.

De allí que, según Latinobarómetro (2016), las demandas de las sociedades latinoamericanas se transformaron radicalmente: si entre 1990 y 2010 fueron heterogéneas (empleo, inflación, educación, salud), veinte años después se homogeneizan, pues la inseguridad, la delincuencia y la violencia, son percibidos como los mayores problemas que viven los países latinoamericanos en general y sus ciudades en particular (Carrión y Pinto 2017). Y, en segundo lugar llama la atención en el incremento de la conflictividad social inscrita en las relaciones laborales, como expresión de la desigualdad económica: los conflictos entre ricos y pobres lideran la lista con un 76 por ciento, la de empresarios y trabajadores con un 74 por ciento y luego la de los empleados y desempleados. A ello deben sumarse los conflictos que provienen de las identidades de género, etnia, edad y preferencia sexual, que se han incrementado sustancialmente en este siglo, convirtiéndose en hechos inéditos en la región.

La violencia y la conflictividad cambiaron con su urbanización, modernización y pluralización. Los resultados del proceso de transformación y crecimiento de la violencia han sido devastadores: según el BID 135 mil personas fueron asesinadas en 2015 y esa violencia y su costo llegaron a unos 120 mil millones de dólares al año (200 por habitante).[6] Si estos datos se ponderan para los veinte años la tragedia es descomunal. A ello debe

6 http://radioequinoccio.com/inicio/item/6695-en-latinoamerica-fueron-asesinadas-135-mil-personas-en-2015.html

sumarse el hecho de que se ha producido un descrédito importante de las instituciones vinculadas al sistema penal, afectando la legitimidad estatal en su conjunto.

Por estos cambios se hizo más clara la relación entre política, violencia y seguridad, que es el eje estructurador del presente libro, bajo una óptica que, por un lado, posicione el tema político en el debate de la violencia y la seguridad y por otro, muestre las relaciones y mediaciones que existen entre la política, la violencia y la seguridad.

El proceso de producción del libro

El proceso de producción de este libro se inició con la discusión de la bibliografía especializada venida de la academia, de las instituciones oficiales, así como también de los organismos de cooperación internacional (Carrión y Ron 2012); adicionalmente siguió con los seminarios y los encuentros –locales, nacionales e internacionales– donde cada vez se hacía más evidente la necesidad de plantear un debate más amplio alrededor de la violencia, que supere su consideración cuantitativa (observatorios del delito) o cualitativa (etiología). En esa perspectiva, se vio la necesidad de entenderla a partir de cuatro ejes vertebradores: el primero, referido a la temática conceptual y metodológico que terminó con la publicación del libro: Fernando Carrión y Johanna Espín (2009) titulado: *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*; el segundo, relacionado con la problemática de la economía editado por Fernando Carrión y Manuel Dammert (2009) con el nombre: *Economía política de la seguridad ciudadana*. Ahora viene el tercero referido a la cuestión política de la violencia y la seguridad, bajo el nombre de *La política en la violencia y lo político de la seguridad.* Y el cuarto que tratará de ser una entrada desde la cultura,[7] que queda hacia un futuro próximo.

Con este libro interesa pasar revista a algunos componentes a partir de los cuales lo político y la política están presentes en la violencia, y en las

7 Los temas de expectativas, de la llamada cultura de la violencia, las identidades, entre otras, serán las entradas que abordaremos.

políticas tendientes a contrarrestarla; esto supone la pretensión de aportar al debate de esta problemática eminentemente política, visibilizándola y re-encausándola, así como también impulsándola como una *línea de investigación*. La importancia del libro no radica en la necesaria incorporación de una variable olvidada, sino en la de enfrentar políticamente el supuesto contenido técnico –que es político y hegemónico– desde una nueva visión que la considere como un componente clave. De allí que con este libro se pretende aportar al debate de esta problemática eminentemente política, desenmascarándola y re-encausándola.

Es que la presencia de lo/la política en la violencia se hizo cada vez más necesaria de entenderla porque cada vez se hacían más esfuerzos por velarla, mientras era más evidente su presencia. Esta paradoja ha impedido entender la violencia actual, así como diseñar idóneas propuestas de seguridad, de tal manera de ser más certeros en su reducción y en la eliminación del copamiento de la lógica seguritista que ha vivido el Estado, lo cual ha reducido los recursos económicos para el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia, convirtiéndole fundamentalmente en un Estado represor y policiaco.

Estas preocupaciones se acentuaron hasta que se vio la necesidad de encararlas de manera directa. Para el efecto se convocó a un seminario internacional en Quito, en Marzo de 2010, para discutir la relación entre violencia, seguridad y política, tema que ha sido escasamente abordado por las investigaciones y los debates. Para el efecto se diseñó la estructura académica del evento, se definieron los casos más significativos y se seleccionaron los académicos especializados en cada tema; de esta manera se garantizaba la calidad de la reunión, además de identificar las tendencias generales en América Latina y de justificar las hipótesis planteadas.

El evento fue muy interesante y revelador de la problemática, tanto que se resolvió publicar los trabajos, de tal manera de tener un eco mayor. Desgraciadamente no se consiguió el financiamiento de forma inmediata, lo cual prorrogó este interés. Hasta el día de hoy que, finalmente, gracias al apoyo de FLACSO-Ecuador y del IDRC del Canadá se hace realidad esta necesidad. Sin embargo el libro ha tenido que volver a trabajarse por el tiempo transcurrido, en unos casos se pidió a los autores la actualización de sus textos y en otros se solicitaron expresamente otros trabajos.

Finalmente el libo está listo. No se trata de una publicación tipo revista, menos un trabajo de una investigación puntual que se cierra en sí misma y tampoco una compilación de textos individuales, aislado e inconexos; se trata de un producto colectivo donde cada uno de los artículos está estructurado de acuerdo a un guion previamente definido, con la finalidad de organizarlos en el marco de hipótesis regionales. Sin embargo, ello no niega que cada una de las colaboraciones o artículos tenga su propia importancia, en tanto muestran distintas aproximaciones que tienden a reconstruir el conjunto de la problemática. También hay que entenderlo al libro como la síntesis de una primera fase de un proceso que pretende promover debates más amplios y estimular a que nuevos académicos se unen a las fases que están por venir.

El libro y su lógica expositiva

El conjunto de los artículos que se presentan en esta publicación son investigaciones realizadas por los autores dentro de la estructura general, previamente definida, de tal manera que produzca, por un lado, la comparación de los estudios realizados autónomamente y, por otro, la colaboración, expresión del esfuerzo colectivo. La lógica que está atrás de los textos se inscribe en la necesidad de encontrar las grandes tendencias de la relación política/violencia, en un momento que se avizora un proceso de transición del modelo hegemónico y que cifra sus expectativas en el ámbito del retorno de lo político.

El libro compila 18 artículos escritos por 21 académicos, procedentes de 14 países, bajo una lógica expositiva que cuenta con cinco secciones –a la manera de ejes temáticos– organizadas desde visiones que permitan la comparación de casos y la construcción de una mirada regional; estos ejes son los siguientes: la relación de la violencia con la política, los actores de la violencia, la política en las políticas de seguridad, las elecciones y la violencia, y finalmente, las demandas de la población expresadas a través de las marchas blancas.

El primer capítulo, denominado *Política y violencia*, plantea la necesidad de empezar una reflexión sobre sus relaciones, en tanto durante mucho

tiempo se las negó o escondió, situación que impidió entender los problemas objetivamente y diseñar efectivas políticas de seguridad. El artículo de Fernando Carrión muestra cómo lo político se encuentra tanto en la violencia como en la seguridad y el de Joseph Lahosa discute, entre otras cosas, con la definición weberiana de la violencia legítima, para afirmar que una política pública construida sobre la base de un uso espurio de la violencia es absolutamente ilegítima.

El segundo capítulo, especificado como los *Actores políticos de la violencia y la seguridad ciudadana,* hace referencia a los diversos grados de acción política que tiene la violencia, atendiendo al nivel de inserción de la organización criminal en el ámbito delictivo. Para esto se cuenta con el texto de Ariel Ávila que revela una de las dificultades en los estudios de la violencia urbana y el delito: la ausencia de análisis de los impactos sobre la gobernabilidad, la institucionalidad pública y el control de los territorios que produce la organización criminal. Manuel Dammert nos muestra cómo las dinámicas de concentración, dispersión y desplazamientos de los delitos dentro del territorio de la ciudad producen políticas de seguridad que, en su interrelación, estigmatizan los espacios: o, en otras palabras, como la geografía delictiva ejerce un poder que jerarquiza o controla los territorios. Desde una posición de género tenemos dos entradas: la una de Camila Nunes Días y Rosangela Teixeira Goncalves que nos muestra los efectos perversos que el sistema carcelario del Brasil produce en las mujeres presas, así como también los efectos políticos de la revuelta carcelaria de 2001 y el peso que tuvo el Primer Comando de la Capital en la ciudad de San Pablo. Y el otro, escrito por Ana Falú y Leticia Echavarri, que muestran cómo las mujeres han ido empoderándose gracias a los movimientos y organizaciones que han constituido durante mucho tiempo a lo largo del mundo: nuevos delitos como el femicidio o nuevas consignas como *¡Ni una menos, vivas nos queremos!* se legitiman por su derecho.

El tercer acápite, *Elecciones y seguridad: ofertas electorales y agenda pública,* hace referencia a cómo, por un lado, los actores de la violencia penetran con más fuerza las instituciones, sea a través de la corrupción o la intimidación, como también por la vía electoral, sea financiando campañas electorales o participando directamente en la política. Y por otro lado, como

la agenda pública construye la agenda política a través de las encuestas de opinión o las denuncias en los medios de comunicación que son procesados por los candidatos como ofertas electorales inscritas en la mano dura o el populismo penal. Edgardo Amaya nos muestra justamente el caso de El Salvador, donde los ánimos punitivos aparecen como ofertas electorales. Emilio Dellasoppa reflexiona respecto de los problemas que existen en las relaciones entre los procesos electorales y las políticas de seguridad, en el caso del estado de Río de Janeiro en la democracia brasileña. Y cierra esta sección un trabajo de Ariel Ávila que se cuestiona respecto de si la competencia electoral procesa la violencia en el Caso de Colombia: por un lado, a través de la participación política de los grupos irregulares y por otro, mediante el proceso de paz que viven.

La cuarta sección, referida a *Lo político en la política de seguridad,* intenta mostrar que las políticas de seguridad tienen un tinte político explícito. Para ello tenemos dos partes: la una, correspondiente a la situación de Venezuela que se convierte en un caso muy interesante de análisis debido al proceso político que vive desde 1998 y al ascenso correlativo de la violencia. Para analizar este caso tenemos a Roberto Briceño que formula un conjunto de hipótesis explicativas del proceso, a lo cual se debe añadir el trabajo de Luis Gerardo Gabaldón que también busca explicar la violencia, pero ahora con mayor interés en lo político que desató la violencia a lo largo del año 2017. Luego sigue el trabajo de Felipe Salazar que lleva a cabo una discusión sobre los alcances y límites de la legitimidad y confianza en la policía en torno a la seguridad ciudadana, a partir de la constatación de la erosión de su percepción. Daniel Fessler, desarrolla una propuesta "histórica", en el sentido de mostrar cómo el tema del pasado y su utilización, se ha incorporado como un actor de una importancia en el debate sobre la seguridad. Fernando Carrión M. y Juan Pablo Pinto muestran cómo la construcción de imaginarios es una base importante en la definición de la seguridad y cómo la pluralidad de las violencias son claves para comprenderlas.

La última sección, *Marchas blancas*, está relacionada con las demandas, reivindicaciones y protestas extremas a las que llega la población ante la falta de efectividad, confianza y legitimidad de las políticas públicas y sus instituciones. Es un proceso que se generalizó por la región, fueron movimientos

de acción colectiva de base ciudadana y muchas de ellas lograron impactos globales.[8] Alejandro Isla y Evangelina Caravaca discuten la denominación de Marcha Blanca y hacen un análisis histórico desde la época dictatorial hasta ahora, pasando por algunos casos emblemáticos. María Elena Morera hace un recuento como actora central de los procesos reivindicativos por seguridad en México y se termina con un trabajo de Lautaro Ojeda para Ecuador; donde, sobre la base de información periodística, nos muestra la presencia de las Marchas Blancas en muchas ciudades y que todas tienen en común el incremento de la violencia y el descrédito institucional.

Esperamos que el estudio de este trabajo estimule a realizar nuevas investigaciones sobre esta realidad tan compleja, pero a su vez, tan importante para entender la violencia y para diseñar buenas políticas.

Bibliografía

Borja, Jordi y Castells, Manuel. 2002. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid: Editorial Taurus.

Carrión, Fernando y Pinto, Juan Pablo. 2017. *Quito: un ensamble de violencias*. Washington: Ed. Wilson Center.

Carrión, Fernando y Ron, Isabel. 2012. *Violencia y seguridad ciudadana: referencias bibliográficas*. Quito: Ed. FLACSO, IDRC.

Frigo, Edgardo. 2003. “Hacia un modelo de seguridad privada en América Latina”. Conferencia. Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada, Bogotá, 24-26 de septiembre. Disponible en: http://www.segured.com/index.php?od=2&article=526 2

UNODC. 2015. *Report of the United Nations Office on Drugs and Crime on the International Classification of Crime for Statis- tical Purposes*. Nueva York: UNODC. Disponible en: http://unstats.un.org/unsd/statcom/

ONU-Habitat. 2012. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe: Rumbo a una nueva transición urbana. Río de Janeiro: Ed. ONU-Habitat.

8 No referimos, por ejemplo, a la experiencia mexicana denominada “México ilumínate” que se realizó una marcha blanca simultánea en muchas ciudades mexicanas, así como en varias urbes del mundo.



I. Política y violencia

Lo político en la violencia y la seguridad

Fernando Carrión M.[1]

Introducción

Es imprescindible abrir el debate de un tema de crucial importancia en el ámbito de la (in) seguridad ciudadana: las relaciones dialécticas entre violencia y política,[2] expresadas en el hecho de que la violencia ha producido –implícita y explícitamente– vínculos con la política y de que en la búsqueda de la seguridad ciudadana también está presente con fuerza, lo cual muestra que la violencia es un elemento fundamental en la construcción y el ejercicio del poder.[3]

Más necesario todavía por el peso creciente que ha adquirido el vínculo recíproco entre violencia, seguridad y política, a pesar de que aún no se le concede la importancia que tiene, tanto en los estudios como en el diseño de las políticas. Es más, esta "omisión" tiene que ver con la posición explícita de negar la existencia de lo político en la violencia y en las propuestas

---

1 Arquitecto Universidad Central del Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano y Regional del Colegio de México y Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Académico de FLACSO-Ecuador. Especializado en temas de ciudad, centros históricos, violencia y seguridad, descentralización, vivienda y fútbol. Ha escrito más de 1 000 artículos periodísticos, 250 académicos y 38 libros. Correo electrónico: fcarrion@flacso.edu.ec

2 En este caso se refiere a la relación entre violencia y política, y no a la matriz violencia política, porque hacen referencia a dos cuestiones distintas.

3 En la violencia discriminatoria, por ejemplo la de género, es más que evidente porque incluso hay una inserción diferenciada al poder (violencia institucional), como ocurre con las otras formas de violencia.

de seguridad; lo cual obviamente, es una posición política, porque al velar esta realidad se niega al conjunto de actores políticos y económicos que se benefician directa e indirectamente de la (in) seguridad. En otras palabras los que afirman esta realidad de apoliticismo terminan por actuar políticamente, favoreciendo a grupos legales e ilegales específicos.

La lógica de hacer tabla rasa el contenido político de la violencia y de las políticas para enfrentarla,[4] tiende a generalizarse por América Latina desde la década de los años noventa del siglo pasado y lo hace a partir de una concepción de las violencias que desconoce a los actores sociales e institucionales, legales e ilegales. Las tecnocracias nacionales e internacionales que formulan estas propuestas asépticas tienen una visión venida de la lógica del "pensamiento único", que no acepta disidencias y mucho menos cuestionamientos; son construidas desde visiones tecnocráticas supuestamente carentes de la carga política, que se manifiestan desde la construcción de variables e indicadores que tienen una visión política e ideológica explícitas. Por eso niegan la existencia de un conjunto de actores políticos y económicos que se benefician directa e indirectamente de la inseguridad y a lo sumo suelen aceptar un cierto nivel de politización de la seguridad en los procesos electorales; lo cual lo ven –incluso– como un problema de corrupción y nada más.

La violencia es entendida más desde un conjunto de *atributos* venidos de tres raíces que producen un reduccionismo importante: de origen natural o biológico (patología), de trasgresión moral (religión, costumbres o tradiciones) y de desviación legal (anomia); teniendo todas ellas un punto en común: una visión etiológica desprovista de actores con intereses explícitos, que encarnan conflictivos campos de fuerza. Esto es, busca ser explicada desde la existencia de una o varias causas, a la manera de atributos –bajo la modalidad de *factores*[5] de riesgo– sin identificar los actores, circunstancias, lugares y condiciones históricas, sociales, económicas y políticas.

Obviamente que esta concepción ha traído múltiples problemas a la comprensión de la violencia, porque al hacerse invisibles las relaciones

4 Más si se tiene en cuenta que toda política pública es –como su nombre lo indica– política.

5 Según DRAE un *factor* es: "Elemento, con causa".

sociales que constituyen el conjunto de los actores directos e indirectos del crimen, han licuado las condiciones sociales de producción del hecho violento, haciendo opaca la situación económica, política y cultural, con lo cual la violencia termina siendo algo externo a lo social. Por eso no llama la atención que se descalifique, excluya y margine al delincuente, al extremo de concebirlo como *antisocial*; es decir, contrario al orden social o ubicado fuera del ámbito de lo social. Adicionalmente, cuando se diseñan la propuesta de política de seguridad no se reconoce la dinámica y la lógica de la violencia y del delito –venida precisamente de la interacción de los distintos actores– lo cual impide entender la flexibilidad con que actúa la violencia y la impresionante rigidez que tienen las instituciones que las enfrentan; empezando por los marcos jurídicos.

Lo que sí se puede afirmar es que ha habido poca preocupación por los estudios dirigidos a entender la relación entre violencia y política, mucho más hacia un tipo particular de violencia: la *violencia política*, fruto de la confrontación dialéctica de la sociedad con el Estado, sea con la intencionalidad de sustituir o transformar el Estado o, por el contrario, la de ejercer desproporcionadamente el monopolio de la fuerza que ejerce el Estado.[6] En esta línea se tienen estudios significativos en los países que han vivido conflictos políticos agudos, como son los casos de Colombia, México, Brasil, Guatemala, Argentina y Chile, entre otros. En este caso los estudios se han realizado a través de sus dos variantes principales: por un lado, la llamada violencia legítima del Estado y por otra, la referida a la confrontación alrededor del mantenimiento o transformación del orden público.

Con este trabajo no se busca entrar en este tipo específico de la violencia, sino más bien desentrañar las explicaciones políticas de la violencia; es decir, de la violencia común, social o predatoria; que ha sido desprovista interesadamente de todo tinte político, desconociendo la verdad que encierra esta relación, como mecanismo para acercarse a su conocimiento y a sus alternativas de solución.

6 En este ámbito se ubica la seguridad pública que busca mantener el denominado orden público (el statu quo) y la seguridad nacional, que nace con la finalidad de preservar la soberanía de los estados.

Aproximaciones al tema

La violencia es una acción colectiva desarrollada por actores que encarnan acciones delictivas, produciendo efectos de distinto tipo tanto en la propia violencia como en las políticas para controlarla. Respecto del impacto en el ámbito económico existe varios estudios, entre los cuales deben señalarse al menos tres: el que abrió el camino, realizado por el BID (Londoño, Gaviria y Guerrero 2000) y dirigido a identificar los costos de la violencia; el relacionado con el economía política de la seguridad ciudadana (Carrión y Dammert 2010) que trabaja presupuestos y costos de la violencia, y sector privado en la seguridad.

Sin embargo es muy poco lo que se ha caminado en los estudios de la relación entre violencia y política, a pesar del impacto que tiene en la cultura de la población (temor, solidaridad), en el capital social (restricción al sentido de comunidad), en el aparecimiento de nuevos actores con peso político (medios de comunicación, guardianía privada), en la eficiencia institucional (infiltra, corrompe), en la legitimidad organizacional (credibilidad), en el financiamiento de las campañas electorales, en la corrupción privada y pública y en el diseño de las agendas políticas de seguridad, entre otros.

El poco interés en los estudios sobre esta temática esconde esta realidad innegable y, lo que es más grave, impide conocer el contenido de la problemática para actuar sobre ella. El no develar esta relación impide descifrar y describir las motivaciones y los actores directos e indirectos que están tras la violencia, lo cual se puede explicar, entre otras cosas, por ciertos constantes que circulan de manera profusa:

- Se afirma falazmente que no hay ninguna relación entre violencia y política porque la violencia afecta por igual al conjunto de la sociedad, dado que es un fenómeno socialmente generalizado que adopta incluso forma de una epidemia. Sin embargo, cuando se identifican las víctimas, los victimarios y las personas privadas de libertad esta aseveración pierde sentido, porque hay –sin duda– una producción social de la violencia altamente diferenciada, así como lo hay también de la seguridad

y la justicia. Allí surgen los relatos y discursos altamente estigmatizadores que criminalizan la pobreza, produciendo una visión políticamente violenta contra una parte de la sociedad.

- Se señala que las políticas de seguridad están por encima de las ideologías; esto es, que no hay propuestas con signos ideológicos de izquierda, derecha, progresista, conservadora o liberal, porque las políticas públicas son estrictamente técnicas. Es decir, las políticas públicas de seguridad se las considera que no son políticas, a pesar de que se implanten una gama de opciones que van desde la prevención, la mano inteligente, la mano dura y el populismo penal, inscritas en la línea del orden público y del disciplinamiento ciudadano. Toda política pública, como su nombre lo indica, es política.
- Estas concepciones de la violencia y de las políticas de seguridad se asientan en un marco conceptual donde la definición de violencia impide encontrar actores, sujetos, instituciones y organizaciones y cuando lo hace, se los construye en el marco de una política militarista de: guerra a las drogas, batalla contra el crimen, lucha contra la violencia que terminan por definir enemigos (terroristas, migrantes) e neo enemigos (maras, narcos) propios de la seguridad pública o la seguridad nacional.

Estas entradas empiezan a ser cuestionadas porque históricamente la violencia evoluciona hacia formas modernas, donde la existencia de una motivación para cometer el hecho violento se convierte en la norma, lo cual conduce al crimen organizado o a la red global del crimen, como también a la confrontación entre distintas comunidades con identidades sociales específicas: etnias, GLBTI, género, grupos etarios. Es difícil desconocer que la violencia no tenga implícita y explícitamente vínculos con la política cuando, por ejemplo, hoy más que nunca la violencia y el delito se realizan a través de organizaciones que tienen objetivos claramente establecidos.

Relaciones violencia y política, según matrices y momentos

La violencia es plural e histórica,[7] lo cual hace que su relación con la política dependa de los momentos y de sus tipos. Así por ejemplo, el carácter plural de la violencia se especifica políticamente según las matrices y la cuestión temporal hace referencia al comportamiento político que ocurre en cada momento; es decir, que lo político está referido a cada matriz y a la evolución histórica de cada una de ellas. Claramente se pueden identificar cuatro matrices (Carrión y Pinto 2017), a saber:

La matriz de *violencia política* cuenta con dos expresiones con características y momentos distintos: por un lado, la que se configura como violencia de Estado a partir de las dictaduras militares de la década de los años setenta, principalmente en el sur del continente, que asolaron la región con miles de personas desaparecidas, secuestradas y asesinadas por parte de las fuerzas del orden público, en el marco de la llamada seguridad nacional, y por otro lado, la que nace de los conflictos internos en ciertos países, principalmente como Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Colombia que se cerraron luego de importantes proceso de negociación y del Perú que se pacifica después de una cruenta confrontación.

La matriz de la *violencia común* empieza a tener un crecimiento significativo a partir de la década de los años ochenta, en el marco de la reforma del Estado y de la implantación de políticas neoliberales en la economía, que se expresa en delitos tales como los homicidios, asesinatos, robos y hurtos y donde cada vez tiene mayor presencia lo que se denomina crimen organizado. En este caso los países del sur tienen bajas tasas de violencia, mientras el resto lo tienen altas y la tendencia general es hacia el aumento sostenido.

La *violencia mafiosa* es principalmente de carácter económica (mercados ilegales) y es producida por la Red Global del Crimen (Carrión 2017). Esta matriz tiene presencia temporal de manera paralela a la anterior, aunque espacialmente tenga una forma distinta, en función a las fases de los procesos económicos. Esto es, a los lugares de producción, rutas, consumo

7 Las violencias, las políticas y los marcos institucionales para atenuarlas cambiaron históricamente.

o lavado, principalmente de narcóticos, aunque también del contrabando, la migración irregular, la trata de personas y la circulación de armas.

Y finalmente está la *violencia discriminatoria*, que empieza a visibilizarse como tal desde este siglo, gracias a la agudización de las asimetrías de poder que las sociedades han creado históricamente a partir de las identidades de género, sexo, nacionalidad, etnia, migración o deportiva. Hoy también tienen presencia porque se han reformado los códigos penales con la finalidad de reconocerla mediante la tipificación criminal como delitos de odio.

De esta manera se puede verificar que en determinados momentos ciertas matrices tienen mayor relevancia que otras; lo cual lleva a pensar que hay interacción y preminencia de una de ellas sobre las restantes; esto es, que se puede encontrar una cierta lógica de relaciones que se especifican en el tiempo y el espacio. En esta perspectiva se puede identificar un signo tendencial preocupante: conforme pasa el tiempo cobra más fuerza la connotación política de la violencia, así como se generaliza por el conjunto de la región.

Hoy las matrices de la violencia *común* y *discriminatoria* están distribuidas aleatoriamente por todo el continente,[8] así como la *mafiosa* y *política* se encuentran focalizadas en lugares particulares. Esta verificación se especifica por la conflictividad producida gracias a los mercados ilegales (narcotráfico, trata), a las asimetrías de poder (género), a las diferencias generacionales (jóvenes) y a las prácticas ilícitas en el espacio común (público y privado).[9]

Por otro lado, reconocer que la violencia es histórica posibilita entenderla desde una forma de producirla socialmente –esto es, con actores, tecnologías y relaciones– que tienen una connotación temporal identifi-

8 "América Latina, como región, tiene el mayor índice de violencia criminal en el mundo. Sin embargo, partes de la región, como Chile y Argentina, tienen tasas de homicidio mucho más bajas. El problema realmente es el norte de América del Sur y América Central, incluyendo a México". Ángela Me, UNODC.

9 En esta cita del informe de Latinobarómetro (2017) se puede colegir el peso de las distintas matrices de violencia en la actualidad de la región: "En primer lugar, la violencia contra los niños con un 60% y en segundo lugar la violencia intrafamiliar contra las mujeres con un 59% (esta disminuye de 63% en 2016). En tercer lugar, está el crimen organizado con el 58% (aumentando de 51% en 2016). En cuarto lugar, está la violencia en las calles con 57% (disminuyendo de 59% en 2016). En quinto lugar, las marras y pandillas con el 51%, seguido de un 43% de los Bullying y la violencia de estado".

cable por momentos; así por ejemplo, antiguamente no era muy clara la influencia política que tenían las violencias y las políticas de seguridad, puesto que: primero los grados, montos y tipos de violencia eran precarios, segundo, los operadores no tenían un nivel organizativo importante y tercero, no había una clara separación del Estado con la economía delictiva.

De aquella época para acá se puede observar el crecimiento de la carga política en la violencia, tanto que ahora es mucho más evidente porque existe un conjunto de actores que tienen nuevas formas de expresión, como son el crimen organizado (Naciones Unidas 2004) la red global del crimen (Carrión 2017), los grupos insurgentes y las comunidades sociales con identidades diversas. Sin duda que la presencia de estos nuevos actores hace imposible no considerar la relación de la violencia con la política: lo cual genera un nivel de influencia y penetración en la sociedad, en el mercado y en el Estado. Por ejemplo, las pandillas salvadoreñas (las maras) intensifican los hechos de violencia con el fin de entrar en procesos de negociación con el Estado y lo mismo hace el gobierno para obligarles a dialogar en condiciones más favorables. Los carteles del narcotráfico tienen "política social" para contar con bases sociales de apoyo y penetran al Estado para contar con información, con indulgencias legales, con permisividad en ciertas acciones ilegales, con territorios bajo su control y con coberturas institucionales afines a sus necesidades, entre otras.

La violencia tiene una carga política debido a que el crimen actual es fundamentalmente organizado, constituido mediante redes mundiales que se articulan para operar bajo figuras económicas de un "holding" o de "tercerización"; allí están los casos más significativos de las redes del narcotráfico que se articulan a otras, como las redes de armas, de tráfico de personas o de lavado de dólares. Por eso esta nueva organización delictiva se extiende por el territorio planetario, convirtiéndose en un sector económicamente poderoso y, por lo mismo, políticamente más influyente.

Los operadores de la violencia

Desde la década de los años ochenta de siglo pasado el crimen en América Latina sufre un cambio sustancial: pasa de la *violencia tradicional,* caracterizada por patrones culturales (asimetrías de poder), riñas (consumo de productos psicotrópicos) y estrategias de sobrevivencia (obtención ilegal de medios de vida por los pobres), hacia la *violencia moderna,* que nace de la predisposición explícita a cometer un hecho delictivo, lo cual conduce a una organización (división del trabajo) que opera con objetivos (económicos), planificación (anticipación de resultados) e inteligencia (información, contactos).

En otras palabras, de hechos delictivos producidos por actores aislados u organizaciones precarias, se transita a otros cometidos por operadores delincuenciales que tienen un importante nivel de organización, lo cual les otorga un importante poderío económico, tecnológico, militar y político con radios de acción diversificados, en términos sociales, económicos y territoriales. La propia lógica organizacional y la dinámica del crimen les obliga a expandirse más allá del hecho violento y delictivo para, por ejemplo, impulsar prácticas corruptas o políticas de penetración en la institucionalidad pública (plata, plomo) para obtener beneficios, o más directamente, para captar porciones de poder que les permita actuar en el marco de la ley u obtener impunidad.

El poder político de la violencia se origina y constituye en la necesidad no solo de penetrar y asaltar el mercado, sino también el estado y la sociedad; no para transformarlos sino para someterlos a sus reglas y a sus necesidades. Por eso la nueva forma de organización delictiva requiere controlar a la *sociedad* (población) para contar con un "ejército industrial de reserva"*, al mercado* (economía) para convertir los recursos obtenidos ilícitamente en negocios lícitos y estables (lavado), al *Estado* para actuar impunemente bajo la tradicional fórmula de plata (corrupción), plomo (intimidación, eliminación) y ahora mediante la cooptación de la democracia, sea a través de actores directos (candidatos) o indirectos (financiamiento de campañas).[10]

10 Por eso hoy las organizaciones criminales están próximas a los gobiernos para confrontarlos o someterles a sus intereses.

Los tentáculos de estos grupos se expanden por la sociedad a través de las culturas de ganancia rápida y fácil, generan nuevas formas de consumo, impulsan nuevos contenidos en las telenovelas y la música (narcocorridos), así como también desarrollan nuevas capacidades para la generación de empleo ilícito de alta rentabilidad. Pero también impulsan "programas sociales" de alto impacto diseñados para captar importantes sectores de la población bajo estructuras de sujeción a una autoridad, a una dependencia y a una forma de vida, lo cual termina por legitimar a los capos, a sus prácticas y a las organizaciones mafiosas, así como también ampliar sus bases sociales de sustentación.

Respecto del funcionamiento con el mercado, las organizaciones ilegales estructuradas en red o en holdings –que operan glocalmente (Robertson 2003)– requieren del mercado para convertir los recursos obtenidos ilícitamente en dineros legales y estables mediante el denominado lavado.[11] Para los delitos económicos e imprescindible contar con una fase adicional a las tradicionales de producción, circulación y consumo –que es el lavado–, con la finalidad de encubrir el origen ilícito de los fondos.

La violencia no solo tiene personajes y actores delincuenciales explícitamente reconocidos, sino que en su actividad delictiva actúan políticamente y en el ámbito de las instituciones políticas también. Antiguamente los violentos y los actores ilegales solo burlaban la acción de los Estados para cometer sus fechorías; posteriormente buscaban funcionalizarlo a sus intereses mediante la intimidación y la corrupción; y ahora les interesa cooptarlo para representarse directamente en las instancias públicas más estratégicas para desarrollar sus actividades. Para cumplir con estos objetivos financian campañas electorales de ciertos candidatos que los pueden ayudar, así como representarse directamente con sus propios candidatos, dejando atras la ventriloquía.

La organización delictiva penetra el sistema de representación social (fútbol, música, ONG) y político (partidos, aparatos estatales), corrompe la institucionalidad, mina la legitimidad de la policía, de la justica y de las FFAA, entre otros órganos estatales y ahora, coopta al Estado bajo el uso de los instrumentos de la democracia (financiamiento, candidaturas). Además

11 Se estima un lavado en América Latina y el Caribe de alrededor de 120 a 140 mil millones de dólares anuales.

de ello construyen verdaderos ejércitos paralelos que imponen su ley,[12] así como también cobra "vacunas" o "peajes" en los territorios, a cambio de seguridad. De esta manera la organización delictiva hace uso de la violencia en términos políticos porque ejerce un poder sustentado en la fuerza ilegítima, tanto en el ámbito social, económico como político.

Este es el caso, entre otros, de las elecciones colombianas en los gobiernos locales y parlamentarios donde miembros de las llamadas BACRIM (Rastrojos, Urabeños), de los grupos irregulares (FARC, ELN) y de los paramilitares (AUC) se presentaron como candidatos y, en algunos casos ganaron. Mientras antiguamente atacaban al Estado y boicoteaban las elecciones, hoy en día utilizan la democracia para captar el Estado en aquellos territorios estratégicos para la producción o la circulación de narcóticos, así como en aquellos órganos públicos que tienden a confrontarlos (policía, cárcel, justicia).

Para las organizaciones criminales mientras menos Estado exista o mientras más débil sea, es mucho mejor; por que, paradójicamente, en esos contextos tienen mejores condiciones para operar. Los lugares con menos institucionalidad política son más proclives a su desarrollo y es eso lo que producen, a la manera de estados fallidos. De allí que las tesis neoliberales o del Estado mínimo sean muy próximas a estos grupos irregulares, al punto que políticamente se inscriben en estas corrientes, auspiciando las acciones de estos partidos políticos a través, por ejemplo, del financiamiento de campañas electorales.

Los operadores de la seguridad

Hasta antes de la década de los años 80 del siglo pasado la violencia no era tan significativa ni tampoco tan generalizada. Para enfrentarla era suficiente un marco institucional compuesto por la trilogía clásica del sistema penal: la policía, la justicia y la cárcel. En la actualidad, con el incremento y diversificación de la violencia, se asiste a una significativa inflación insti-

12 Una situación de este tipo debería llevar a un importante debate en el ámbito jurídico, donde es posible encontrar un pluralismo jurídico con informalidad legal y sistemas legales paralelos, todos ellos construidos a partir de pactos políticos y sociales.

tucional; donde a las tres instituciones anteriormente citadas se suman las organizaciones internacionales de la cooperación multilateral (Naciones Unidas, BID, CAF, OMS) y bilateral (DEA), nacionales de los ministerios (educación, economía, interior), gobiernos intermedios (Estados, Departamentos, Provincias) y gobiernos locales (municipios). Pero también se suman las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a grupos de defensa de derechos humanos (género, niños, secuestrados), a las empresas privadas en los campos de la policía, consultoría, tecnología, asesoría e inteligencia, a las ONG (campañas, investigación, denuncias) y a las universidades (investigación, docencia, asistencia), entre otras.

El impresionante crecimiento de la presencia institucional lleva aparejada, por un lado, el incremento geométrico de los presupuestos para enfrentar el crimen y, por otro, que el aparato estatal, por la presencia institucional y por el aumento de su capacidad económica de respuesta, tienda a especializarse en una acción extremadamente vinculada a la seguridad, que le ha conducido a la seguritización de sus políticas, lo cual va de la mano con las demandas crecientes de la población.[13]

En el libro de Londoño, Gaviria y Guerrero (2000) el *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina* se mostró cómo la violencia es un factor que impide el crecimiento económico de nuestros países, por los altos costos que produce el delito y por la cantidad de recursos económicos que se destinan para controlarla. Pero también se puede afirmar, sin temor a equivocación, que existe un *asalto a la democracia* por parte de los grupos criminales a través de la participación directa de los ilegales en los procesos electorales (financiamiento de campañas, candidatos propios), en la deslegitimación de la institucionalidad pública,[14] así como también la penetración de sus intereses en el Estado por la vía de la corrupción y la intimidación, entre otros.

No se puede negar que el incremento de las demandas sociales por seguridad, venidas del incremento de los niveles de victimización y de la in-

---

13 Según la encuestadora Latinobarómetro, en la actualidad la primera demanda de la sociedad latinoamericana es la de la seguridad.

14 Según el informe de Latinobarómertro (2017) la justicia tiene una credibilidad que baja del año 2016 al 2017 de 26% al 25%, las FFAA de 50% a 46% y la policía de 38% a 35%.

eficiente respuesta de las políticas públicas, ponen el tema al orden del día. Mucho más si estas demandas tienden a canalizarse, por un lado, a través de actores cada vez más estructurados e identificados que tienen expresión directa e indirecta de sus intereses (crimen organizado) y por otro, con la justicia por la propia mano.

La política de la seguridad

En las políticas de seguridad ciudadana también está presente la política porque no hay política pública que no sea política y porque en la formulación de las propuestas la violencia es un elemento de la construcción, legitimización y ejercicio del poder. En otras palabras, todas las políticas públicas son políticas porque se las diseña e implementa desde el poder y también para sostenerlo.

La política pública de seguridad viene de la racionalidad estatal, vinculada a la sociedad, en cada coyuntura específica. El modelo de Estado que emergió después de las dictaduras militares en América Latina, tuvo su origen en los postulados del llamado "Consenso de Washington", que impulsó el Estado mínmo sobre la base de las privatizaciones, la descentralización y la desregulación mercantil, así como las políticas de ajuste estructural, la apertura de la economía y eficiencia adinistrativa; hechos que condujeron al diseño de políticas de seguridad (nacional, pública y cidadana) muy claras.

Durante el periodo neoliberal (desde el retorno a la democracia) se configuró, por un lado, una lógica que oretendió esconder la dinámica política de la seguridad bajo la creación del fetiche del apoliticismo, sosteniendo que solo era posible hacerlo desde la óptica técnica y, para lo cual solo se requería contar con información oportuna y confiable. De allí que los llamados *observatorios de la violencia* se regaran por la región para captar datos, de tal manera que las decisiones de política sean "objetivas". Si bien esta intencionalidad no se cumplió, porque fue una moda carente de sentido; si sirvieron para mostrar una cierta racionalidad estatal para supuestamente enfrentar el crimen desde una lógica tecnocrática. Sin embargo, a la hora de la toma de decisiones las *encuestas de opinión pública* tuvieron más influencia que el

conocimiento y la información del delito proveniente de los observatorios. Estas encuestas fueron más significativas porque miden la percepción de la población respecto de las políticas, así como la credibilidad, aceptación y eficiencia de las autoridades bajo las lógicas del "ojo por ojo, diente por diente", que finalmente se formalizan en el diseño de acciones vinculadas al "populismo penal", la "mano dura" o la "justicia por mano propia" (linchamiento, armamentismo civil) porque, además se cree que si nos se las lleva a la práctica, es decirm si no se castiga, erociona la autoridad.

Y por otro, una propuesta de seguridad, primero pública, destinada a aplacar y mantener el orden público que empieza a requebrajarse como resultado del crecimiento de la conflictividad social, producto de la ejecución de los severos planes de ajuste económico; y segundo ciudadana, para detener el incremento de los "delitos de mayor connotación social"[15] que nacen del incremento de la desigualdad social y económica, así como de la baja capacidad de respuesta del Estado. No se puede desconocer que las políticas de seguridad pública y ciudadana fueron un complemento para sostener las políticas neoliberales y atenuar sus efectos, sea por el incremento de las desigualdades económicas y sociales, o por el descrédito de las instituciones y de la democracia, así como por la privatización de la industria de la seguridad (policía[16], industria militar).

Coincidente con estos procesos, se observa el aumento geométrico del gasto público en seguridad, lo cual se traduce –paradójicamente– en el establecimiento simultáneo de políticas de austeridad económica en el ámbito de lo social y el dispendio de recursos en materia de seguridad; extraña combinación porque con una buena política social se puede disminuir la violencia.

Las propuestas de reforma del Estado lo debilitaron irremediablemente, al extremo de que perdió eficacia en el control del mercado, permitiendo el ingreso de nuevos delitos económicos, tales como los mercados ilegales vinculados al narcotráfico, a la trata de personas, a la migración irregular y

15 Esta definición es muy interesante porque denota una jerarquización de los delitos, siendo los de mayor connotación social los más importantes; es decir, aquellos considerados los más reconocidos por la población según las tecnocracias estatales y los que tienden a erosionar la legitimidad de las autoridades.

16 La gran reforma de la policía fue la de su privatización, que condujo a la existencia de tres veces más policías privados que públicos.

a la oferta de armas, entre otros, que dieron lugar aparecimiento de la *violencia mafiosa,* que modifica sustancialmente la estructura de la violencia en la región. El crimen se internacionalizó, la organización delictiva se hizo económicamente más poderosa y el tráfico se generalizó.

Algo que cambió el Estado en este último siglo fue la corrupción, que antes estaba recluido en unos pocos estados y que era de baja monta, para convertirse en un problema regional con efectos impredecibles. El caso de mayor resonancia es el representado por la empresa brasileña Odebrecht que actuó en doce países de la región, evidenciando un modelo de actuación sustentado, primero en el financiamiento de las campañas electorales y luego con la realización de las obras de infraestructura bajo el pago de coimas. Este caso permitió descubrir el comportamiento de varias empresas multinacionales –como Odebrecht– que actúan bajo estas prácticas corruptas y corruptoras, las cuales cambian los sistemas de representación política por la vía electoral mediante el financiamiento de campañas electorales (convirtiéndose en el gran elector) y el diseño de las políticas públicas mediante el pago de coimas para decidir que obra pública hay que hacer. Estos dos hechos, el electoral y el de política pública, condujeron a la formación de un *estado mafioso* que hace más difícil el control de la violencia y la ilegalidad. Por esta vía se naturalizan las prácticas ilegales y se incrementan los hechos de violencia.

Frente a esta realidad se han posicionado varios discursos de seguridad ciudadana dependiendo de quienes lo encaren; entre ellos los que vienen de las tradicionales instituciones públicas (policía justicia, cárcel) que se inscriben en la guerra o combate a la violencia o la mano dura al crimen a través del incremento de los recursos económicos (crecimiento geométrico), mejora en las normas jurídicas (inflación punitiva, populismo penal, oralidad); reforma policial (policía comunitaria, diversificación), sistemas carcelarios (hacinamiento, rehabilitación); todas con resultados precarios.

Empieza a emerger un intento por superar el modo punitivo dominante, que es la manifestación de una decisión vertical de poder, mediante el denominado *enfoque epidemiológico*; que no es otra cosa que reconstruir una causalidad social desde un enfoque organicista (etiología) que, al menos propuso un avance en un doble sentido: la violencia y el delito no se

explican y, por lo tanto, no se resuelven en sí mismos (causalidad) y la alternativa de política es la prevención. También se ubican en la misma línea las denominadas *estrategias de prevención situacional, social y comunitaria* –venidas de realidades muy distintas a las de la región– que han significado hacer los mismo que se hacía pero bajo otra denominación. La cooperación internacional lo que ha hecho, ante la poca eficiencia en la política, es dirigirse a la más elemental visión empírica: construir los llamados *casos exitosos* o *lecciones aprendidas*, que no son otra cosa que intentos de replicar experiencias específicas de un lugar específico en otro espacio y otra coyuntura. Estos casos pueden ser de ciudades (Medellín), de control del espacio (plan cuadrante), de instrumentos (laboratorios), de tipos de violencias (género, fútbol), de tecnologías (video vigilancia) y de instituciones (Carabineros de Chile), entre otros.

¿No será de enfrentar la violencia y la delincuencia con más democracia, nuevas políticas económicas y mejores políticas sociales?

Bibliografía

Carrión, Fernando y Dammert, Manuel. 2009. *Economía política de la seguridad ciudadana.* Quito: Ed. FLACSO.

Carrión, Fernando y Pinto, Juan Pablo. 2017. *Ensambles de la violencia en Quito*. Washington: Ed. WWC.

Carrión, Fernando. 2017. "Mercados ilegales, nueva arquitectura institucional y su expresión territorial" En: *El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte*, editado por Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez. Quito: Ed. FLACSO, IDRC.

Londoño, J. L., A. Gaviria y R. Guerrero, ed. 2000. *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina.* Washington, D.C.: BID.

Naciones Unidas. 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Nueva York: Ed. ONU.

Robertson, Roland. 2003. Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. En *Cansancio de Leviatán. Problemas políticos de la mundialización,* coordinado por J.C. Monedero. Madrid: Ed. Trotta.

Política y violencia

Joseph M. Lahosa[1]

> "El compromiso con la realidad es compatible y se refuerza con la firmeza de los valores y los principios. Cuando como hoy trabajamos con más conocimientos que nunca, pero más conscientes de los márgenes de la incertidumbre, la afirmación de valores y principios es una necesidad para la calidad de la acción colectiva. El compromiso con la realidad es incompatible con el apego dogmático a esquemas ideológicos periclitados" (Joan Prats 2006, 90).

El poder que corresponde a la esencia de todos los gobiernos legítimos no puede confundirse con la violencia, es en este sentido que Arendt plantea que la violencia, al ser instrumental, requiere de una justificación mientras el poder no. Este al ser inherente a la verdadera existencia de las comunidades políticas; lo que necesita es legitimidad. El poder surge allí donde las personas se juntan y actúan concertadamente, pero deriva su legitimidad de la reunión inicial más que de cualquier acción que pueda seguir a esta. La legitimidad, cuando se ve desafiada, se basa en una apelación al pasado mientras que la justificación se refiere a un fin, una promesa que se encuentra en el futuro. La violencia puede ser justificable pero nunca será legítima. Su justificación pierde plausibilidad cuanto más se aleja en

1 Josep Lahosa, Criminólogo, licenciado en Geografía por la Universidad de Barcelona, Director de Prevención en el Ayuntamiento de Barcelona. Ha participado en varias publicaciones colectivas como: *Problemas criminológicos en las sociedades complejas*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2000 o *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial: ciudades y regiones por la cohesión social y una democracia de calidad*, Tirant lo Blanch, 2010. Correo electrónico: jmlahosa@gmail.com

el futuro el fin propuesto. Nadie discute el uso de la violencia en defensa propia porque el peligro no sólo resulta claro sino que es actual y el fin que justifica los medios es inmediato (Arendt 2006, 70).

El presente texto pretende realizar una reflexión, aunque sea somera, sobre la existencia de vinculación entre política y violencia. Para hacerlo asumimos la premisa weberiana sobre la consideración del Estado como única organización que ostenta legítimamente el monopolio del uso de la violencia, también que bajo esa premisa se ha justificado a menudo el uso de la violencia en términos de mantenimiento de poder, pervirtiendo el objetivo principal de la delegación del uso de la violencia que los y las ciudadanas realizamos, aunque sea de forma inconsciente, que no es otra que el mantenimiento del bien común.

No nos interesa hablar de violencia política, por otro lado un tema ampliamente reflejado en los medios, en el ámbito político y también en el debate académico. Queremos pensar en las vinculaciones e implicaciones políticas de la violencia, o si se quiere de cuándo se utiliza la violencia o se toma como excusa para definir posicionamientos políticos o incluso para construir o definir políticas públicas.

Desde nuestro punto de vista defendemos que una política pública construida con base en un uso espurio de la violencia es absolutamente ilegítima y en consecuencia el Gobierno o la institución implicada habrá, como plantea Arendt, perdido su legitimidad ante la ciudadanía.

Como mencionábamos las relaciones entre política y violencia han sido ampliamente estudiadas, en multiplicidad de ámbitos en los que aparece dicha relación, sin embargo en la mayoría de los casos nos encontramos con un análisis centrado exclusivamente en lo que conocemos como violencia política. Esto es así tanto en América Latina, como en Europa.

Un repaso en la hemeroteca y el trabajo académico nos ofrece múltiples ejemplos de análisis, investigaciones, trabajos de campo, etc. que, centrándose básicamente en el impacto de la actividad de distintas organizaciones,[2] en las estructuras jurídicas y de seguridad de los estados, limitó camuflán-

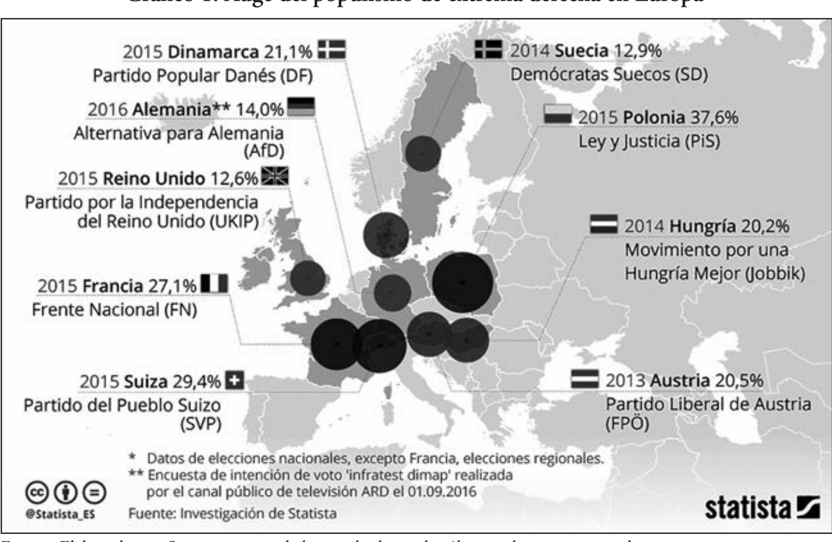
2 Como mero ejemplo, en España ETA o el Batallón Vasco-español, el IRA irlandés, la *Baader Meinhof* alemana, las *Brigate rosse o nera* en Italia, la OAS francesa; las guerrillas o las organizaciones paramilitares latinoamericanas, etc.

dolo, voluntaria o involuntariamente, un debate real y en profundidad sobre la vinculación de la violencia en la construcción del discurso político.

En todo caso como nuestro interés son las vinculaciones e implicaciones políticas de la violencia, o de cuando se utiliza la violencia como excusa para construir o definir políticas públicas, creemos que hay algunos aspectos que nos parecen trascendentes: la banalización de la violencia como actitud, la extensión de los ámbitos en los que esta intersecciona con la construcción de políticas públicas, así como el uso constante de imágenes e informaciones relativas a la violencia.

La violencia machista y de género, la precarización social, la violencia vinculada al terrorismo y el conflicto de guerra, junto a la institucional, son ámbitos a los que debemos prestar especial atención en ese proceso. Si además añadimos elementos vinculados a la exacerbación de la política de comunicación con nuevas formas y maneras en la construcción del discurso político aportadas por los líderes –mención especial a los presidentes Trump, Maduro, Erdogan, Zelan en Chequia, o a líderes de partidos como Wilders en Países Bajos o Le Pen en Francia–, y a la cada vez más reducida

Gráfico 1. Auge del populismo de extrema derecha en Europa



Fuente: Elaborado por Statista a partir de los resultados en las últimas elecciones generales

capacidad de autorregulación ética de los medios de comunicación, nos encontramos con una justificación teórica de gran eficacia en la consecución de beneficios políticos aunque estos sean espurios.

El avance del populismo punitivo en muchos de nuestros países lo acredita, así como el crecimiento, como mínimo en Europa, de organizaciones políticas muy activas en la incorporación del miedo al discurso político y en la construcción de respuestas en las que la violencia institucional se incorpora con normalidad.

La banalización de la violencia en términos de su normalización es un aspecto estudiado desde hace tiempo. Un Informe de la Asociación Norteamericana de Psicología informaba que un niño al finalizar la escuela primaria habría visto, a razón de unas tres horas diarias de televisión, unos 8 000 asesinatos y 100 000 actos violentos de diversos tipos, a la edad de 18 años habría liquidado y dejado fuera de combate, a través de videojuegos, a unos 40 000 adversarios. ¡Y son datos de antes de la revolución digital y de las redes sociales! En Francia se ha calculado que los jóvenes de 12 años han visto unos 100 000 spots de publicidad que les ayudarán a interiorizar las normas dominantes; también en Francia se cifran en 3 000 los mensajes publicitarios que, cada día martillean a los ciudadanos.

Además al impacto de la actividad informativa en los medios, hoy debemos añadir los nuevos medios digitales, así como la capacidad de niños y adolescentes de incorporarlo a su cotidianeidad. La sociedad de los adultos se siente asombrada por la naturalidad con la que construyen su realidad, en la que se inserta la violencia, miles de agresiones filmadas, dentro o en los alrededores de los centros educativos, compartidas en la red formando parte de esa realidad cotidiana de nuestros menores.

Múltiples ejemplos sobre acoso, *bullying,* violencia entre iguales, incluso también ejemplos de la oferta abierta y gratuita existente en la red para el consumo adolescente. Como puede ser el juego (sic) encontrado en la red "Golpea a tu profesor" (http://www.juegosonline.name/juego/golpea-a-tu-profesor/a.html); es más para completar lo que podría considerarse una broma, si no fuera por lo dramático, el juego está ubicado en la categoría "Juegos para desestresarse".



Sin querer entrar en la clásica culpabilización de los medios, sí es necesario asumir la capacidad y potencia del medio utilizado, de hecho hoy la imagen es y se considera el paradigma de la comunicación y del reconocimiento planetario: "Los asesinos se muestran dispuestos a ser entrevistados, y los medios de comunicación se sienten satisfechos de poder asistir a la matanza. La guerra civil se convierte así en una serie televisiva. Los combatientes muestran sus crímenes ante las cámaras" (Enzenberg 2016, 754).

> Los reporteros aseguran que no hacen sino cumplir con su obligación de informar; nos muestran sin contemplaciones lo ocurrido, y el comentarista añade la indignación imprescindible. Pero a esta acusación se le suma inevitablemente un mensaje diferente, subliminal. Viene a decir que el horror es lo usual y que lo impensable puede acaecer en cualquier momento y en cualquier parte. Incluso aquí, los medios audiovisuales, lo quieran o no, siempre hacen publicidad gratuita de la violencia que muestran (Enzenberger 2016, 754).

La actualidad de esta reflexión es casi lacerante para ciudades, entre otras, como Barcelona, Beirut, Bruselas, El Cairo, Londres, Marsella, Mosul, o París.

La violencia machista, y sobre todo la limitación en las políticas que se enfrenten al discurso misógino es otro de los elementos que encontramos como factor coadyuvante a la inserción de elementos que violentan la propia política, en este sentido vemos cómo gobiernos o incluso instituciones internacionales articulan líneas políticas basadas en la identificación de vulnerabilidad de los colectivos en vez de en su empoderamiento, manteniendo la idea de minoridad.

No vamos a repetir el cúmulo de justificaciones que bajo una pretendida dimensión "cultural" nos sonrojan cuando desde las instituciones se pretende justificar las violaciones de derechos o unos resultados nimios en las políticas. De hecho vemos cómo una de las constantes, en el continente americano o en el europeo, es el caso de aquellos líderes[3] que mantienen discursos justificativos, por ejemplo sobre la violencia machista o la violencia contra colectivos LGTBI.

Justificación sobre la que también se asienta, consciente o inconscientemente, la consolidación de esa violencia. Por poner un ejemplo España, siendo uno de los países del mundo donde menos mujeres son asesinadas por sus parejas o ex-parejas, las estadísticas nos sitúan como el tercer país donde más ha crecido esta violencia, al mismo tiempo que se está produciendo un descenso en el nivel medio de edad de las víctimas.[4]

Otro de los recursos en ese proceso de banalización de la violencia es la constante transmisión de mensajes, por medio de programas de tv, de rea-

3 Son múltiples los ejemplos de líderes políticos con declaraciones que podrían ser calificadas como ilícitos penales, pero no sólo la política es el escenario de este escarnio, en España representantes de confesiones religiosas, especialmente significativo varios obispos de la iglesia católica, mantienen una línea de discurso claramente vinculada a la violencia machista, LGTBI; también el deporte lo es cuando jugadores de fútbol de equipos de primera división, acusados de violencia machista, son jaleados y ovacionados por la afición.

4 En 2016, las víctimas de violencia machista con orden de protección, o medidas cautelares han aumentado un 2,4% más que el año anterior, según el INE (Instituto Nacional de Estadística), 44 mujeres fueron asesinadas. El aumento de las víctimas registradas ha crecido por segundo año consecutivo, después de una caída entre 2012 y 2014. En términos relativos, la tasa de víctimas es superior en el tramo de 25 a 29 años, con tres mujeres maltratadas por cada 1 000, seguido de las víctimas de entre 20 y 24 años y entre 30 y 34 (*El País,* fecha de consulta 29.08.2017).

lity, o de falsos programas de debate en los medios, en los que parece que se trate de “normalizar” la precariedad personal, cuando no el menosprecio o el escarnio. ¿Acaso no se crea violencia por medio de programas en los que supuestamente se presentan las limitaciones o las relaciones personales, a menudo conflictivas todo ello con fuertes dosis de teatralización del enfrentamiento verbal?

Un ejemplo más de la presencia en nuestra realidad de actitudes violentas o de su justificación: en diciembre de 2016 el Comité Internacional de la Cruz Roja alertaba de la permisividad de la opinión pública ante la tortura, afirmaba que el 35% de la población residente en países donde existe conflicto armado aceptan como legítimo el uso de la tortura a los combatientes “enemigos”. Aceptación o justificación que no sólo es patrimonio de esos países, es una práctica que se está produciendo en todo el mundo. Parece existir una opinión generalizada que considera que aquellas personas que sufren malos tratos es porque deben haber hecho “algo malo”.

El secretario General de Amnistía Internacional, en su informe para 2016,[5] plantea cómo ese ha sido un año especialmente negativo para la igualdad de los seres humanos y eficaz para aquellos que pretenden aferrarse al poder o conseguirlo por medios ilegítimos, tanto es así que el informe afirma como para conseguirlo incluso se ha ampliado el número y papel de operadores privados (empresas u organizaciones delictivas), en el aumento de los abusos, al tiempo que ha aumentado la ineficacia e inoperancia de los Estados para enfrentarse a esa situación. El informe plantea cómo muchas de las violaciones de derechos son un producto de la tendencia a la militarización de la seguridad pública.[6]

5 El 2016 fue un año en el que la idea de dignidad e igualdad humana, el concepto mismo de familia humana, fue objeto de intensa e implacable agresión en forma de discursos de culpa, miedo y búsqueda de chivos expiatorios, propagados por quienes querían tomar el poder o aferrarse a él casi a cualquier precio (Salil Shetty, Secretario General, Informe 2016).

6 La participación de las fuerzas armadas en la definición de la seguridad es un debate político y social que si bien ha estado y está muy presente en Latinoamérica –como ejemplo el reciente debate sobre la Ley de Seguridad interior en México–, es muy nuevo en Europa y no se ha activado hasta los recientes atentados terroristas de Estado islámico. La única experiencia fue la presencia de unidades del ejercito británico, durante cerca de cuarenta años, en Irlanda del Norte. Hoy, después de esos atentados, Francia, Bélgica o Reino Unido sí que están utilizando y legislando sobre el papel del ejército en la seguridad.

Amnistía nos plantea lo que ha sido una gran mentira, a lo largo de años camuflada bajo la premisa del desarrollo económico y social: la relación entre violencia, política y seguridad, se decía condicionada por la situación sociopolítica de los países.

Algunos de los sucesos más inquietantes de 2016 fueron fruto de un nuevo pacto que ofrecieron los gobiernos a sus ciudadanías: la promesa de seguridad y mejora económica a cambio de ceder derecho de participación y libertades civiles.

Ninguna parte del mundo se libró de medidas de represión general de la disidencia, manifiestas y violentas en unos casos y más sutiles y disfrazadas de respetabilidad en otros. El afán de silenciar las voces críticas aumentó en escala e intensidad en gran parte del mundo.

El homicidio de la lideresa indígena Berta Cáceres en Honduras fue un ejemplo de todos los peligros que arrostran quienes se enfrentan con valentía a poderosos intereses estatales y empresariales. Tanto en el continente americano como en otros, los gobiernos presentan a menudo a estos valientes defensores y defensoras de los derechos humanos como una amenaza para el desarrollo económico por su denuncia de las consecuencias humanas y medioambientales que acarrea la explotación de los recursos y los proyectos de infraestructura.

La retórica del odio,[7] la división y la deshumanización desató los instintos más sombríos de la naturaleza humana. Al atribuir la responsabilidad colectiva de los males sociales y económicos a grupos concretos –con frecuencia minorías étnicas o religiosas–, quienes estaban en el poder dieron rienda suelta a la discriminación y a los crímenes de odio, sobre todo en Europa y Estados Unidos.

Amnistía nos remite a la reflexión con la que iniciábamos este texto: la necesidad de quien ostenta el poder de obtener legitimidad. El problema que se nos plantea y deberíamos poder resolver es cómo articular una respuesta que pueda enfrentarse a la eficacia que tiene el discurso del miedo.

7 La venenosa retórica de la campaña de Donald Trump ilustra la tendencia global hacia una forma más airada y divisiva de hacer política. En todo el mundo, líderes y políticos en busca de poder articularon discursos de miedo y desunión, culpando a los “otros” de los motivos de queja, reales o inventados, del electorado (Informe 2016 de Amnistía Internacional).

"La estrategia del miedo: regalar miedo, vender seguridad", es una cita recogida en el blog de Convocatoria cívica[8] que concreta y sintetiza uno de los mayores riesgos a los que estamos convocados en el caso de aceptar las vinculaciones que se nos presentan entre el discurso de la violencia y la definición de políticas públicas, las de seguridad en primer lugar, pero también las que garantizan derechos sociales, individuales y colectivos.

Sólo como ejemplo de ello, en Reino Unido, se aprobó por amplia mayoría, la *Investigatory Powers Act,*[9] ley que permite, independientemente de la existencia de sospechas más o menos razonables, interceptar y almacenar comunicaciones y datos de los ciudadanos, en definitiva piratear toda su vida digital, todo ello sin control judicial.

En muchos, por no decir en todos, los procesos legislativos puestos en marcha, especialmente después de 2011 y reforzado con la aparición de Estado islámico, en los que se pretende reforzar la capacidad del Estado para hacer frente al reto de la actividad terrorista, se contemplan grandes ampliaciones en las capacidades de los aparatos del Estado de control y represión, bajo esa premisa securitaria; mientras las capacidades y recursos puestos a disposición de los órganos judiciales y de la administración de justicia son congelados o incluso pierden capacidad operativa.

Bajo la excusa de la eficiencia y eficacia de la actividad de las fuerzas de policía o inteligencia, se asume que el control judicial es algo superfluo; en este sentido, es comentario habitual entre las fuerzas de policía o incluso de los medios de comunicación que la intervención judicial, viene después se circunscribe a la dirección, si es el caso, de la instrucción, al levantamiento de los cadáveres y a los procedimientos judiciales correspondientes en aras a la condena de los autores de los ilícitos, no obstante una pregunta que debemos hacernos es ¿cómo siendo el poder judicial el garante tanto de los derechos individuales y colectivos, además de su capacidad de prevención, curiosamente se propone, por parte de los Estados, una política cicatera en la adscripción de recursos materiales, logísticos y personales. Forma parte

8 Cita que presenta el blog de Convocatoria cívica, iniciativa promovida por el juez español Baltasar Garzón.

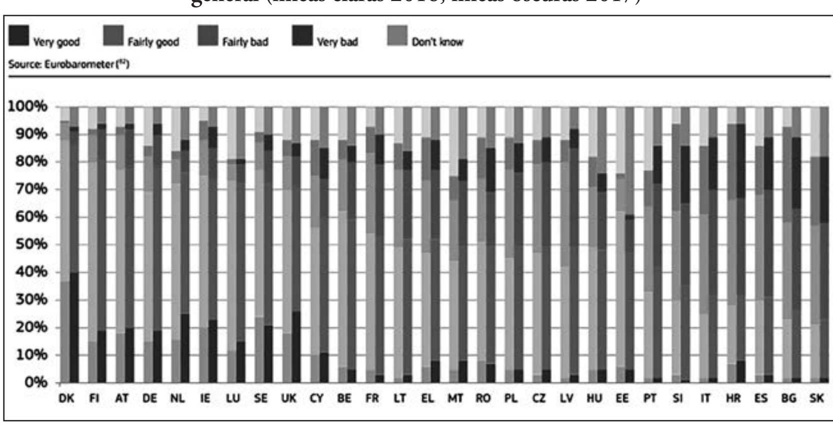
9 Ley de poderes de investigación.

esta cicatería de la estrategia de regalar miedo para poder vender seguridad y reforzar los discursos sobre la política securitaria?

En teoría la ciudadanía tiene en el poder judicial un garante y aliado en la defensa de sus derechos, no obstante en la mayoría de encuestas de opinión sobre las instituciones, la justicia obtiene bajas valoraciones; en el Latinobarómetro de 2016, la confianza en el poder judicial baja del 30 al 26%,[10] mientras las fuerzas armadas suben del 66 al 69 y la policía del 36 al 38. También en Europa la confianza sobre la justicia obtiene resultados muy bajos, en este sentido en un reciente análisis de la Comisión Europea, a partir de la explotación del Eurobarómetro, el 39% de los españoles consideran que la situación de la independencia de la justicia en España es mala y el 19% muy mala.

Tampoco en los 28 países de la Unión Europea la percepción sobre la independencia judicial obtiene resultados positivos, solamente Dinamarca considera muy buena (40%) la situación de independencia judicial cuando debería ser, en los estados de derecho, lo habitual.

Gráfico 2. Percepción de independencia de los tribunales y jueces entre el público en general (líneas claras 2016, líneas oscuras 2017)



Fuente: Eurobarómetro Otoño 2016. Datos obtenidos en 2017 EU Justice Scoreboard (consulta el 17 de septiembre de 2017) Informe completo en http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?action=display&doc-id=43918

10 Pregunta "?Cuánta confianza tiene usted en la institución? Se han tenido en cuenta los entrevistados que responden "Mucho" o "Algo" (Latinobarómetro 2016).

Valoraciones y percepciones que nos deberían poner en alerta de nuestra propia debilidad como comunidad, de cómo la vigencia del discurso sobre el peligro de la amenaza de la violencia, el crimen organizado o el terrorismo, comporta la construcción de un discurso de carácter "preventivo"; de hecho nos están avanzando que los Estados van a hacer un uso ilegítimo de la violencia, y, en consecuencia necesitan recuperar la legitimidad perdida de la que hablábamos al principio del texto.

Curbet (2011) presenta una idea sugerente al comparar seguridad y salud. Nadie razonablemente sensato acepta ser intervenido quirúrgicamente sin antes disponer de un diagnóstico fiable que así lo aconseje. Incluso en algunos sistemas púbicos de salud se permite una segunda opinión, pues el bien a proteger –el bienestar físico, la calidad de vida o la supervivencia– aconsejan todo el rigor y la máxima prudencia en la enfermedad que se pretende tratar. El autor nos está planteando como cuando aqueja la inseguridad, sea por motivos de salud o por actividad criminal –especialmente en una sociedad miedosa como la actual– lo que importa es recuperar la seguridad, sin importar tanto el conocimiento de las causas que han generado el episodio inseguro.

Siguiendo con esa comparación, imaginemos una repentina indisposición, de síntomas inquietantes aunque por causas desconocidas que provoca múltiples prescripciones, a cual más drástica y, por supuesta temeraria; o un crimen con un amplio impacto mediático el cual provocará una oleada de demandas de endurecimiento de las leyes penales, etc., similares respuestas desde similares posiciones de desconocimiento causal.

La principal víctima de ese desconocimiento y toma de decisiones desde la irracionalidad es, sin duda, la justicia. La prisa por expulsar la inseguridad y restablecer el orden se compadece poco con la prudencia, el rigor indagatorio y la ecuanimidad requeridas en la búsqueda de la verdad. La inseguridad pierde así, en la medida que la despreciamos, su cualidad principal: indicarnos los puntos de fractura por donde estallan los conflictos y los riesgos.

Reflexionar sobre el discurso vinculante entre violencia y política, desde la experiencia en gestión pública de la seguridad –como es nuestro caso– nos obliga a tomar en consideración dos aspectos cruciales en el impacto

de la vida en las ciudades: la percepción de sus habitantes de vivir en un lugar donde es posible, incluso asumiendo el conflicto, elaborar respuestas que se enfrenten a la reproducción de la exclusión, y sobre las condiciones de cohesión social y territorial de la ciudad.

En ambos puntos concluimos que la cuestión, no es tanto la seguridad/inseguridad, sino cómo se afronta, de modo que la convivencia, la inclusión social y la democracia queden reforzadas en unas ciudades cada vez más complejas y diversas, donde sea posible una respuesta integral en la que se articulen objetivos sociales, económicos, culturales, urbanísticos, educativos y de sostenibilidad al objeto de fortalecer las capacidades de recuperación social, también del conflicto, y la confianza de las personas en sí mismas, en los demás y en el sistema público y democrático.

La participación de los diferentes actores que intervienen en la ciudad, esto es, la multiplicidad de operadores públicos dependientes de las diferentes administraciones, y también los operadores privados son esenciales en esa construcción de política pública. Planteamiento que nace de la convicción de estar ante el reto de definir una de las políticas públicas más complejas, tanto por ser uno de los ámbitos centrales del bienestar ciudadano: la seguridad, como por incidir en aspectos relevantes como los valores cívicos, los derechos y deberes individuales y colectivos. Todo ello en un contexto en el que la apropiación social de estas políticas es básica para su éxito, pues en demasiadas ocasiones vemos como las grandes opciones gubernamentales o legislativas tienen, precisamente su límite en la falta de complicidad de la ciudadanía.

El abordar la seguridad en la ciudad exige de las administraciones públicas un enfoque preventivo global, que debe empezar por un esfuerzo de prevención en el terreno educativo, cultural, económico, ambiental, etc. En este sentido entendemos la prevención en su sentido más amplio y genérico, el que ha de englobar las diferentes intervenciones dirigidas a la anticipación del conflicto y a reducir el sentimiento de inseguridad. Este planteamiento no se contrapone a las actuaciones coercitivas, ni a la búsqueda de las formas más adecuadas de coordinación entre los servicios policiales, por el contrario, se les exige como punto de apoyo imprescindible, pues la prevención no es posible en un clima de impunidad.

La finalidad de este planteamiento es pues, afirmar los contenidos de una estrategia frente a la delincuencia y la inseguridad, ante las deficiencias y fracasos de modelos que se resignan a actuar una vez producido el daño: el que se centra en la represión o el que prioriza la asistencia a los sectores marginados.

En la actualidad está aceptado que los impactos de la criminalidad tienen, en el medio urbano, su principal teatro de operaciones, y es en las ciudades donde deben ponerse a disposición los recursos de análisis y de respuesta institucional a las disfunciones sociales que generan los nuevos fenómenos que inciden en la seguridad y en su percepción. En este sentido no podemos olvidar como los actuales discursos políticos y securitarios son tributarios de la relación espuria entre violencia y política.

Con toda seguridad estaríamos de acuerdo que, a más comunidad más seguridad, y viceversa. Así pues, construir sentimiento de pertenencia, construir ciudad, construir barrio, es construir seguridad. Porque de hecho, estamos hablando del espacio en el que los ciudadanos y ciudadanas construimos nuestros ámbitos de relación y de protección, es donde residen nuestras redes de apoyo primario.

Bibliografía

Arendt, Hannah. 2006. *Sobre la violencia.* Madrid: Alianza Editorial.

Curbet, Jaume. 2011. *Un mundo inseguro. La seguridad en la sociedad del riesgo*. Barcelona: Editorial UOC.

Enzenberger, Hans Magnus. 2016. *Ensayos sobre las divergencias.* Barcelona: Anagrama.

Prats, Joan. 2006. *A los príncipes republicanos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

II. Actores políticos de la violencia y la seguridad

Tipos de territorialización criminal, circuitos de violencia y vigilancia privada en Medellín y Bogotá

Ariel Ávila Martínez[1]

Al estudiar los diferentes fenómenos de la violencia urbana y la inseguridad ciudadana, se tiende a privilegiar enfoques sobre los impactos del crimen organizado y la transnacionalización de la criminalidad en la convivencia ciudadana; de hecho, los estudios más avanzados analizan las maras, las pandillas y el crimen juvenil como consecuencia y causa de la debilidad de las democracias modernas (PNUD 2009). Asimismo, las teorías desarrolladas acerca de la lucha contra el terrorismo han creado una nueva conceptualización y nuevos análisis sobre el impacto en las democracias liberales occidentales del "terrorismo trasnacional", aunque con una marcada conceptualización binaria antagonista y con conclusiones discutibles sobre la superioridad de las democracias liberales occidentales como modelo de gobierno.

Una de las dificultades en los estudios de la violencia urbana y el delito es que no se analizan sus impactos sobre la gobernabilidad y la institucionalidad de los diferentes Estados, aunque sí sobre la democracia. Así, se consideran los impactos sobre la propiedad y el delito criminal como consecuencias del déficit democrático, y se sustenta que la mayor tasa de violencia urbana, en política comparada, se produce en los Estados que recién han incursionado en la democracia:

---

1 Subdirector de la Fundación Paz y Reconciliación. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Columnista de la *Revista Semana*, en semana.com y *El País* de España. Ha publicado 7 libros, el último de ellos *Seguridad y Justicia en tiempos de paz*, escrito en conjunto con el exministro de Justicia Jorge Londoño. Correo electrónico: arielpazyreconciliacion@gmail.com

> Al reportar acerca de las tendencias observadas en cuarenta y cuatro de los países más industrializados del mundo, sobre un período de cincuenta años, la investigación indica que las tasas de homicidio global han aumentado más o menos en la misma proporción de lo que ha sido el aumento significativo de la democratización política. La evidencia para respaldar esta aseveración proviene de los investigadores que tratan de seguir el aumento significativo de homicidios en América Latina después de la democratización de la región durante la década de los años noventa. Los resultados de los análisis estadísticos sugieren que las naciones que han entrado en un proceso de transición a partir de gobiernos autocráticos para pasar a una democracia exhiben los más significativos aumentos en las tasas de homicidio. Esto incluye a los países de Europa Oriental y de la región de América Latina y el Caribe. A medida que estas naciones progresan hacia las democracias, sus tasas pueden comenzar a descender aunque no desaparecerán y quizá puedan aumentar tal como lo evidencian los datos de las democracias totales (UN-HABITAT 2009, 90).

Es decir, en Estados con autoritarismos transicionales y democracias transicionales se observan tasas de homicidios altas y presencia elevada de organizaciones criminales. Mientras que en democracias consolidadas y autoritarismo consolidados la violencia tiende a ser baja y el crimen organizado generalmente es domesticado.

Conceptos recientes de capital social y seguridad humana[2] intentan englobar explicaciones más profundas y soluciones estructurales al problema, de hecho, en aquellos países donde la tasa de delincuencia no desciende e incluso aumenta, como en El Salvador, Guatemala y, recientemente, Colombia, se tiende a asociar estos fenómenos a situaciones, no sólo de déficit democrático sino de posconflictos. Se piensa que esta violencia es un fenómeno, o bien de posconflictos en las sociedades latinoamericanas, o propias del crecimiento urbano desorganizado.

Aunque las evidencias empíricas parecerían constatar esta situación, recientes investigaciones en Colombia permiten desarrollar tres hipótesis

2 El reciente estudio del PNUD se refiere a la seguridad humana como eje central de análisis para entender las causas y respuestas a los fenómenos de la seguridad urbana. Sin embargo, el reciente *Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* retoma el concepto de seguridad ciudadana criticando fuertemente el de seguridad humana.

novedosas a la hora de estudiar los fenómenos de violencia urbana y convivencia ciudadana.[3] En primer lugar, gran parte de los grupos de las organizaciones criminales transnacionales, grupos criminales regionales, grupos de delincuencia ordinaria y mafias coercitivas son utilizados como grupos de vigilancia privada ilegal por parte de élites locales y regionales para mantener su influencia en la distribución del poder; en determinadas ocasiones, para evitar o detener procesos democratizadores a escala local, o en otras ocasiones como generadores de lo que aquí se denominará "circuitos de violencia", grupos armados de carácter ilegal que funcionan como grupos de vigilancia privada. En otras investigaciones se ha constado cómo los actores armados ilegales no son agentes externos que perturban la democracia, tal como en muchas ocasiones son pensados, sino que son parte fundamental de un mercado de la violencia que se crea en determinas zonas.

La segunda hipótesis es que dentro de lo que se considera amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana, se encuentran diferentes tipos de actores criminales, y sus impactos en la gobernabilidad son diferenciales: mientras los grupos de delincuencia ordinaria se basan en la codicia y funcionan alrededor de ella, las mafias coercitivas aspiran al poder político, al reconocimiento social y tienen un pie en lo legal y otro en el ilegal, de hecho, en los territorios que dominan los índices de violencia son bastante bajos. De ahí la necesidad de distinguir los diferentes actores ilegales que influyen en los delitos contra la vida y el patrimonio en la violencia urbana.

Para nuestros efectos, el primer grupo de actores que identificaremos a nivel urbano serán las *mafias coercitivas,* o lo que se podría llamar *los brazos armados de las mafias*, que se caracterizan por mantener una territorialización estable, funcionar como para-Estados en la medida en que se administra justicia en sus territorios, mantener relaciones estables con la institucionalidad o parte de ella, y funcionar a partir de relaciones de identificación estable entre sus miembros.

3 Durante dos años, seis centros de investigación colombianos lideraron una investigación sobre la captura del Estado y reconfiguración cooptada del Estado a nivel nacional, local y regional. Esta investigación fue liderada por Claudia López. Adicionalmente la Corporación Nuevo Arco Iris realiza una investigación sobre la situación de seguridad en las tres ciudades más grandes de Colombia.

> La existencia de estas mafias coercitivas conlleva acciones destinadas a la legalización del dinero de estas organizaciones, con lo cual su interferencia en circuitos legales de producción y comercialización es de sus puntos focales de acción (Ávila y Núñez 2009, 4).

El segundo grupo de actores que identificaremos son los Grupos Armados Ilegales (GAI), que se caracterizan por tener mando único, una jerarquía, la utilización de armas largas con uniformes y distintivos, como fue la reciente desmovilizada guerrilla de las FARC, y la guerrilla del ELN y anteriormente las AUC. Estos grupos generalmente, en sectores urbanos, utilizan estructuras tipo satélite o delincuencia organizada para actuar. Como veremos, esta particularidad modificará sustancialmente la naturaleza de la violencia urbana. Posteriormente, como tercer grupo, se encuentran los *grupos de crimen organizado tipo nacional*, que son estructuras estables, organizadas y actúan de forma centralizada sobre el patrimonio de otros agentes sociales. En muchos de los casos, las mafias coercitivas son, a su vez, el crimen organizado, sobre todo en Estados de baja institucionalidad y con altos niveles de criminalidad, aunque también en Estados fuertes en institucionalidad; nótese, por ejemplo, cómo en México los Carteles de Tijuana, Sinaloa, Golfo de México poseen ejércitos privados como los Zetas. Por último, se encuentran las *pandillas* las cuales cumplen trabajos operativos en el crimen, mercadean la droga al menudeo, ejercen extorsión a locales comerciales y cumplen trabajos de sicariato.

Dejamos de lado la delincuencia ordinaria o común y las bandas de menor tamaño, tipo satélite, pese a que resulta relevante que son estos dos tipos de delincuencia los que causan mayor distorsión en la percepción de la seguridad de diferentes ciudadanos. Sin embargo, generalmente se encuentran anclados a otros tipos de grupos de mayor influencia estructural.

La tercera hipótesis hace referencia a que el sistema de distribución contemporáneo ha creado vínculos estables entre las economías legales y las ilegales. Sobre todo son los niveles o grados de control del Estado sobre la comunicación entre los dos sectores de la economía lo que modifica el impacto de las mafias y crimen organizado sobre la seguridad ciudadana. Estos grupos no son grupos armados ni tienen estructuras armadas muy es-

pecíficas, pero las mafias tienen una alta penetración en circuitos económicos; China al igual que Japón son Estados muy consolidados y mantienen alta presencia de mafias. Por ejemplo, el caso de la Triada en China y su integración en circuitos económicos permiten desmontar que la existencia de crimen organizado no se acompaña de violencia generalizada. Las triadas tienen mucha relación con las fábricas ilegales de textiles en Europa y sobre todo con el tráfico de personas.

Así, el siguiente texto tiene por objetivo analizar los impactos de la violencia urbana sobre la gobernabilidad y la institucionalidad en una democracia estable; se estudiarán los casos de Bogotá y Medellín para observar los diferentes factores de riesgo y los impactos sobre la seguridad y convivencia ciudadana, y sobre el ejercicio político. Ello nos llevará en un primer momento a realizar un análisis cualitativo y cuantitativo de los delitos contra la vida y el patrimonio en ambas ciudades; luego, analizaremos la incidencia, impacto y viabilidad de las diferentes políticas adoptadas por la institucionalidad para contrarrestar los índices de violencia, sobre todo al estudiar el impacto de la política de seguridad democrática; por último, se darán a conocer resultados parciales de la investigación sobre la cooptación del Estado por el crimen organizado y las mafias en la institucionalidad local.

Disputa territorial, control del Estado local y violencia urbana

Generalmente el impacto sobre la seguridad ciudadana se mide a partir de los delitos contra la vida –homicidio– y aquellos factores que ponen en riesgo la misma, como el tráfico de drogas, tráfico de armas, el tráfico de personas y el terrorismo, entre otras, y los delitos contra el patrimonio medidos por el hurto a la propiedad privada, daños a edificaciones o establecimientos públicos, la corrupción, entre otros. Se parte del principio, o al menos muchas políticas públicas lo hacen, de que el éxito de este tipo de políticas está medido por la reducción de la tasa de homicidio y, en otras ocasiones, en la compleja red que muestra las encuestas de percepción de inseguridad. Uno de los casos más nombrados es el Plan Mano Dura y el

Plan de la Súper Mano Dura implementados en El Salvador durante la administración Saca, que trajeron como consecuencia el encarcelamiento de miles de mareros, mientras que los resultados, incluso en los índices de inseguridad, son bastante bajos.

En Colombia, durante años se consideraron los efectos de la violencia rural, y particularmente la casi totalidad de políticas públicas de seguridad se enfocaron en el combate a los grupos armados ilegales, sobre todo en la guerra contra el ELN y las FARC, incluso la fuerte ocupación paramilitar sobre las ciudades que se dio entre 1997 y 2003 no fueron temas de debate en la sociedad y el Gobierno nacional. La acciones guerrilleras acapararon la atención de las autoridades. Únicamente en años recientes la seguridad sobre las ciudades ha comenzado a ser foco de atención.

En Colombia se configuraron dos modelos de ocupación urbana, uno por parte de grupos armados ilegales y otro por las mafias coercitivas. Modelos que se consolidaron entre 1997 y 2003 para el caso de Medellín y las ciudades de la Costa Atlántica Colombiana. El otro modelo que se consolidó fue el bogotano, pero mucho más heterogéneo y con particularidades tradicionales de problemáticas de ilegalidad ordinaria. En un punto intermedio se encuentran ciudades como Cali y Buenaventura, que han mantenido comportamientos elevados de criminalidad homicida y con bastante influencia de carteles del narcotráfico. En todo caso los servicios de seguridad privada ilegal y los circuitos de violencia emergieron en ambos modelos.

Paramilitares, combos y narcotráfico

Medellín se ha convertido en uno de los ejemplos clásicos de la implosión de los servicios de seguridad privada ilegal en el país. Aunque es recordada por la violenta incursión paramilitar, esta ciudad sirvió como laboratorio, desde principios de la década de los años ochenta, del modelo paramilitar y del modelo de vigilancia privada. En términos generales, esta metrópoli muestra cómo la ilegalidad ordinaria se transforma en estructuras ilegales ancladas a lógicas nacionales. Desde principios de la década de los años

ochenta del siglo XX, Medellín fue la sede del Cartel de Medellín, que se encontraba al mando de Pablo Escobar, y desde allí esta organización –que más que una estructura vertical se configuró como una mafia ligada por parentescos de lealtad– se desarrolló por todo el país.

Pablo Escobar creó una estructura de sicarios bajo su mando que no era un ejército como muchos piensan al mejor estilo de los carteles mexicanos; por el contrario, fueron organizaciones más descentralizadas las que se encontraban bajo el mando del cartel. Estos sicarios eran contratados para tareas específicas del Cartel, pero no había una permanencia constante de estos sicarios en la estructura criminal de la organización. El resultado fue la formación de la denominada "Oficina de Envigado", que se dedicaba a "actividades ilícitas, como ajustes de cuentas, cobro de deudas, secuestros, narcotráfico, control de las "ollas" que expenden alucinógenos, extorsión a comerciantes y desplazamientos, entre otras". [Había surgido en 1984 con Escobar a la cabeza], "cuando un grupo de hombres armados, bajo el rótulo de Departamento de Orden Ciudadano (DOC), empezó a patrullar las calles de Envigado. Entonces funcionarios públicos de ese municipio aseguraron que se trataba de un organismo de vigilancia privada para brindar seguridad a la población. En realidad el DOC era una fachada de las organizaciones de sicarios al servicio de Pablo Escobar". (…) Desde entonces, en la capital de Antioquia y sus alrededores se sentía el oscuro poder de la oficina. Los hombres de Escobar vigilaban los movimientos de las autoridades, supervisaban a pequeños traficantes, proveedores de su jefe, y ejercían el poder de la mafia en cada rincón del área metropolitana de Medellín. Las calles también se convirtieron en escenario del horror de la "limpieza social": indigentes, drogadictos y pequeños delincuentes cayeron baleados. Cuando Pablo Escobar cayó abatido por el Bloque de Búsqueda, en diciembre de 1993, su oficina de sicarios ya tenía otro jefe. En ese entonces, la oficina se convirtió en el fortín de la tenebrosa banda La Terraza. Luego su jefe la transformó en el Bloque Cacique Nutibara de los "paras". En diciembre de 2003, cuando se realizó el trámite de desmovilización del Cacique Nutibara, volvió a ser la Oficina de Envigado (*El Tiempo*, 2007).

La muerte de Escobar en 1993 se logró gracias a la confluencia entre organismos de seguridad estatal y enemigos de Escobar en la ilegalidad.

El entonces Bloque de Búsqueda, escuadrón especializado de la Fuerza Pública colombiana creado en 1989 para la persecución del jefe del Cartel de Medellín, se apoyó en el grupo conocido como los "Pepes" o perseguidos por Escobar, que se conformaba por los miembros del Cartel de Cali, el naciente Cartel del Norte del Valle y algunos disidentes del Cartel de Medellín.

> El premio que dio el Gobierno nacional a los Pepes, sobre todo a aquellos ubicados en el norte del país, fue la legalización de buena parte de sus estructuras criminales. Las Convivir (…) se convirtieron en estamentos legales. Casi la totalidad de líderes de las Convivir eran mandos medios de los carteles que se trasformaron en criminales y, tras la ilegalización de estas organizaciones, se convirtieron en los líderes de las AUC (Ávila 2010, 59).

El paramilitarismo colombiano, a diferencia de otros modelos de paramilitarismo en el mundo, se constituyó con una autonomía frente al Estado en lo económico y en lo político. Mientras que la triple A Argentina se componía de militares, y las PAC guatemaltecas dependían del Ejército, en el armamento y en la manutención e incluso las rondas campesinas en gran parte fueron armadas por el Estado peruano, aunque con grados grandes de autonomía no tenían un proyecto político propio más allá de una visión local. Las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), por el contrario, recibieron entrenamientos de las Fuerzas Militares colombianas y mantuvieron relaciones estables con esta institución, sin embargo, su gran influencia provino de sus alianzas con las élites locales y regionales tradicionales del país que, en un intento por evitar la democratización que trajo la Constitución de 1991, contrataron los servicios de estas agrupaciones, además diferentes estamentos económicos de la sociedad igualmente se apoyaron en estos grupos que mantenían ingresos adicionales provenientes del narcotráfico.

Con su legalización, con las Convivir, cientos de criminales lograron certificar grandes sumas de dinero y sus ejércitos privados, con ello igualmente élites tradicionales locales libraron culpa. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su tercer informe sobre Colombia manifestó que:

> Es más, mediante la creación de grupos de civiles legalmente armados, el Estado colombiano ha hecho más difícil y peligroso el combatir a los grupos paramilitares al borde de la ley. Antes de tomar cualquier decisión, las Fuerzas Militares y las autoridades jurisdiccionales se ven forzadas constantemente a distinguir entre grupos de civiles armados que operan legalmente y aquellos grupos que operan al margen de la ley. Dicha distinción cobra particular importancia cuando las Fuerzas Militares llevan a cabo operaciones en contra de los grupos paramilitares. Antes de ejecutar cualquier operación de este tipo, estos organismos estarán obligados a garantizar que los posibles objetivos son combatientes de grupos paramilitares y no miembros de las Convivir, quienes de por sí no hayan tenido participación directa en las hostilidades o quienes han cesado de hacerlo. Debido a que la distinción entre miembros de los grupos paramilitares y las Convivir será difícil en algunas circunstancias, civiles que gozan de inmunidad frente al combate podrían ser colocados en peligro (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999, 326).

Las Convivir permitieron que en todo el país los servicios de seguridad privada se expandieran y Medellín fue una de las bases.

> Las estadísticas en relación con el número exacto de grupos e integrantes de las Convivir son difíciles de obtener y dependen de qué grupo de seguridad privada sea tomado, o no, como Convivir. Sin embargo, varias fuentes indican que existen aproximadamente 414 asociaciones de Convivir. El presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Convivir, Carlos Alberto Díaz, indicó a la prensa en diciembre de 1997 que él creía que las Convivir tenían más de 120 mil miembros (Comisión, Interamericana de Derechos Humanos 1999, 108).

Hacia 1997, las Convivir fueron ilegalizadas y varios de sus líderes regresaron a la ilegalidad, conformando las AUC; ese mismo año, en el Pleno del Estado Mayor de las FARC, se dio la orden de ingresar a las ciudades y Medellín fue su primer objetivo. Desde allí Medellín vivió durante varios años la penetración de las FARC y la reorganización de la criminalidad. Escobar realizaba la contratación operativa del crimen a bandas locales, de hecho, históricamente en esta ciudad han existido cerca de 120 grupos ilegales o

los llamados combos, que varían en su fortaleza y cantidad de miembros, y estos combos se conforman por cerca de seis mil personas. Una cifra que ha sido histórica y que no ha variado mucho a través del tiempo.

Con la muerte de Escobar, la banda La Terraza quedó con el control de gran parte de la delincuencia. Hacia el año 2000, las AUC al mando de Carlos Castaño dieron la orden de ingresar a la ciudad con el llamado Bloque Metro, bajo la premisa de combatir la delincuencia y las milicias de la guerrilla. Aplicando la misma estrategia de Escobar, su objetivo fue cooptar las bandas o combos y trabajar con ellas, La Terraza fue liquidada. El antiguo jefe del bloque Metro decía:

> Cuando nosotros entramos a Medellín, en el año 2000 más o menos, las bandas estaban manejadas por La Terraza, pero no tenían estructuras políticas ni militares, eran marihuaneros, sicarios. Ellos no tenían interés en el trabajo político y organizativo (…) Y alguien le dijo a Don Berna que el Bloque Metro le está quitando a usted el control de los jóvenes en Medellín, le está quitando el control de los barrios, y si el Bloque Metro le quita a usted el control de Medellín, equivale a quitarle el control del poder electoral de toda la comuna de Medellín, que eso usted lo va a necesitar más adelante (Civico 2010, 90).

Don Berna, antiguo militante de izquierda, luego jefe de seguridad de uno de los narcotraficantes más poderosos de la región que murió a manos de Escobar, se convirtió en jefe de la banda La Terraza luego de asesinar a sus líderes, y desde allí se inició la guerra con el Bloque Metro, al cual liquidó en menos de un año en Medellín. Desde ese momento Don Berna bautizó su escuadrón como el Bloque Cacique Nutibara de las AUC y se convirtió en el dueño de Medellín.

Una vez don Berna ganó, los índices de homicidio que se encontraban en una tasa de más de cien por cien mil habitantes descendieron inmediatamente, y muchos pensaron que las políticas del Gobierno local o nacional eran los grandes artífices de dicha situación, de hecho, Medellín se convirtió en el ejemplo a seguir por la reducción del homicidio. El gráfico 1 muestra la evolución del homicidio para las cuatro grandes ciudades del país, como se ve, en Medellín se produce en descenso considerable desde

2003 para aumentar de nuevo en 2008; en las restantes tres ciudades, aunque con picos y descensos, la situación es más estable.

Sin embargo, el descenso en las cifras de criminalidad dependía más que del éxito de políticas locales, del control hegemónico por parte de una estructura ilegal. El bloque Cacique Nutibara funcionaba como un para-Estado en toda la ciudad, nada sucedió sin el permiso de Don Berna.

Gráfico 1. Evolución anual de la tasa de homicidio en cuatro ciudades de Colombia, 1990-2016

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Hacia 2003 se inició el proceso de desmovilización paramilitar; entre ellos se desmoviliza dicha estructura:

> El Bloque Cacique Nutibara, más que una federación armada ilegal estructurada jerárquicamente sobre una historia, unos intereses y unos objetivos comunes y compartidos plenamente por cada uno de sus miembros, fue una red. Obviamente una red de bandas y grupos criminales con diferentes objetivos y que respondían a diferentes jefaturas, las cuales fueron sometidas, una a una, por Don Berna, mediante la violencia y el terror. Particularmente cruento fue el enfrentamiento entre Don Berna y La Terraza, la que finalmente fue aniquilada por los paramilitares (*Verdad Abierta* 2009).

El proceso de desmovilización procuró desarmar los combos de la ciudad pero fue inútil. La vigencia de estas estructuras se puede observar en el aumento del homicidio desde 2009. Básicamente, posterior de la desmovilización paramilitar, alias Don Berna fue capturado debido a su reincidencia en la criminalidad y desde la cárcel continuaba controlando la vida de Medellín; este fenómeno en el país fue conocido como la "donbernabilidad", es decir, las autoridades públicas, en el momento que la violencia y el homicidio se incrementaban, acudían a la cárcel a pedir a Don Berna que calmara la situación, e inmediatamente las disputas se detenían. Esto demuestra el nivel de control local del Estado que mantenía la ilegalidad.

> La interpretación de Don Berna sobre la seguridad de Medellín contrastaba con la del alcalde Sergio Fajardo, quien siempre se opuso a admitir que, fruto de esa jerarquía estándar que se creó alrededor de la figura del ex comandante paramilitar, hubiese lo que dio por llamarse donbernabilidad. Es decir, una expresión que describía el poder bajo el cual se vivía en áreas significativas de la ciudad. El mandatario local admitía que buena parte de la transformación urbana y social que impulsaba estaba sustentada en la desmovilización: "Todo tiene que ver con el proceso de reinserción, que para esta ciudad ha sido benéfico. El 90% de los desmovilizados van bien. Hay un 10% que nos hace daño con sus trampas y he explicado en dónde están esas trampas". No obstante, reconocía que el ex paramilitar "tenía poder", pero acentuaba su postura asegurando que el papel de su administración era "transformar ese poder" (Restrepo 2009, 18).

Con la extradición de Don Berna, los combos que se encontraban bajo su mando iniciaron una fuerte confrontación militar por el control de los territorios, la oficina de Envigado resurgió nuevamente, pero quedó dividida en dos bandos: aquellos que se encontraban con alias Sebastián, y los que estaban con alias Valenciano. Por ello el aumento del homicidio en 2009. Así, las políticas públicas adoptadas por las últimas tres administraciones locales como la de "Medellín la más educada" y "Medellín obra con amor", y sobre todo la política de seguridad democrática, bandera de las dos administraciones de Álvaro Uribe Vélez, no han alcanzado los resultados esperados y en cambio la reducción de la criminalidad obedece

más al control hegemónico sobre un territorio de grupos armados ilegales o mafias coercitivas, y no a procesos de democratización.

En febrero de 2010, las dos facciones de la Oficina de Envigado firmaron una tregua que logró reducir el homicidio durante el mes de febrero y parte de marzo. La situación era tan complicada que en enero habían muerto más de doscientas personas, lo que significaba un aumento de más del 100% con respecto al mismo período del año anterior. Los diarios nacionales manifestaban que:

> (…) después de varios meses de acercamientos, un grupo de ciudadanos, con el aval de la Presidencia, logró lo que parecía imposible: una tregua entre las dos alas de la Oficina de Envigado, lideradas por Sebastián y Valenciano, responsables del recrudecimiento de la violencia en la ciudad. El pacto también habría sido avalado por Daniel Rendón, alias Don Mario, detenido en la cárcel de Cómbita (Boyacá) (*El Espectador*, 7 de febrero de 2009).

En 2011 y hasta mediados de 2013 las disputas esporádicas continuaron. Sin embargo, en julio de 2013, se conoció el famoso "pacto de los fusiles". La tradicional Oficina y los urabeños luego de disputas a muerte pactaron reducir los homicidios y con ello reducir la atención de las autoridades y parara el gasto de recursos en una guerra donde nadie avanzaba o retrocedía. "La pelea por el control de los territorios que libraban era, básicamente, para apropiarse de las rentas de las casas de vicio, de las vacunas y de los juegos de azar ilegales. Pero en dos cumbres, los jefes de ambas organizaciones decidieron quedarse cada uno con el control que ya tiene y dejar la guerra".[4]

Nuevamente como en la época de don Berna los homicidios se fueron a la baja y las autoridades negaban el pacto, pero aceptaban la reducción de la violencia. "En Medellín los grupos ilegales están arreglando treguas para dejar de atacarse. Si bien las autoridades niegan que se trate de un gran acuerdo entre urabeños y la Oficina de Envigado, celebran la reducción de homicidio".[5]

4 Revista Semana. Los pactos del fusil. 8 de octubre de 2013. http://www.semana.com/nacion/articulo/los-pactos-del-fusil/353677-3

5 Revista Semana. Los pactos del fusil. 8 de octubre de 2013. http://www.semana.com/nacion/articulo/los-pactos-del-fusil/353677-3

Tabla 1. Comparativo del número de homicidios por Comuna. Medellín, 2009-2017, agosto

Comuna	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (Ag)
#01	180	133	25	37	21	13	8	15	8
#02	62	93	28	29	19	17	21	7	7
#03	196	172	87	49	33	21	13	13	8
#04	191	158	110	91	53	45	32	26	17
#05	160	130	104	42	45	56	47	58	19
#06	198	129	96	52	48	40	23	22	20
#07	135	110	99	68	71	59	43	56	41
#08	119	118	124	111	58	32	22	28	15
#09	57	61	50	40	30	20	9	15	11
#10	202	201	168	146	142	116	90	95	60
#11	78	52	41	45	38	30	28	21	15
#12	43	39	39	26	22	7	9	14	8
#13	189	228	220	162	113	64	30	38	31
#14	19	22	17	6	7	11	5	7	0
#15	57	67	68	56	35	29	27	26	18
#16	105	97	111	79	52	34	32	32	34
#50	0	0	5	1	0	1	1	3	0
#60	26	71	72	64	53	36	25	30	28
#70	12	26	46	45	29	11	14	12	14
#80	59	45	109	76	41	8	14	15	7
#90	7	9	21	18	11	9	3	2	2

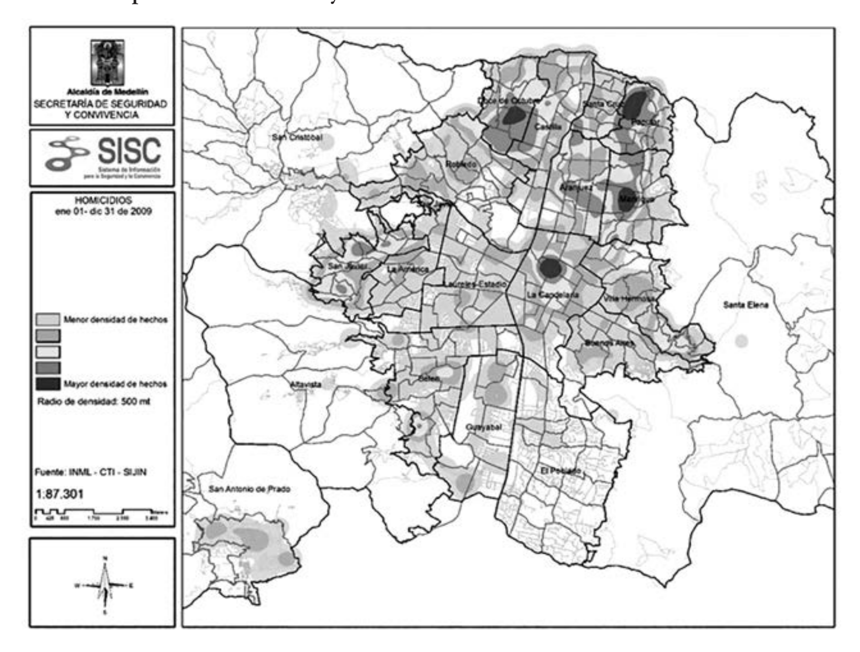
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Al final las autoridades aceptaban y permitían la coadministración de la seguridad. Nótese en la siguiente tabla el número de homicidios por comunas y corregimientos en Medellín. Por ejemplo, la comuna 13, que fue el centro de la disputa durante años entre guerrilleros, luego paramilitares y más recientemente entre organizaciones criminales, muestra reducciones importantes desde 2013, cuando se instauró el pacto de los fusiles. Pero

también es notorio como hasta agosto de 2017 los homicidios casi igualas a los del año 2016: esto producto de la confrontación que se produjo luego de la captura del secretario de seguridad Gustavo Villegas.

Ahora bien, resultaría interesante hacer un ejercicio visual. Al ir más allá de la comunas y ver la concentración y densidad de los homicidios por sectores concretos se nota que las zonas donde se asesina son las mismas a través del tiempo, lo que cambia es la intensidad, pero la concentración es la misma. El siguiente mapa muestra la ubicación de los homicidios para el año 2009. Es decir el año en que se incrementa los homicidios en la ciudad.

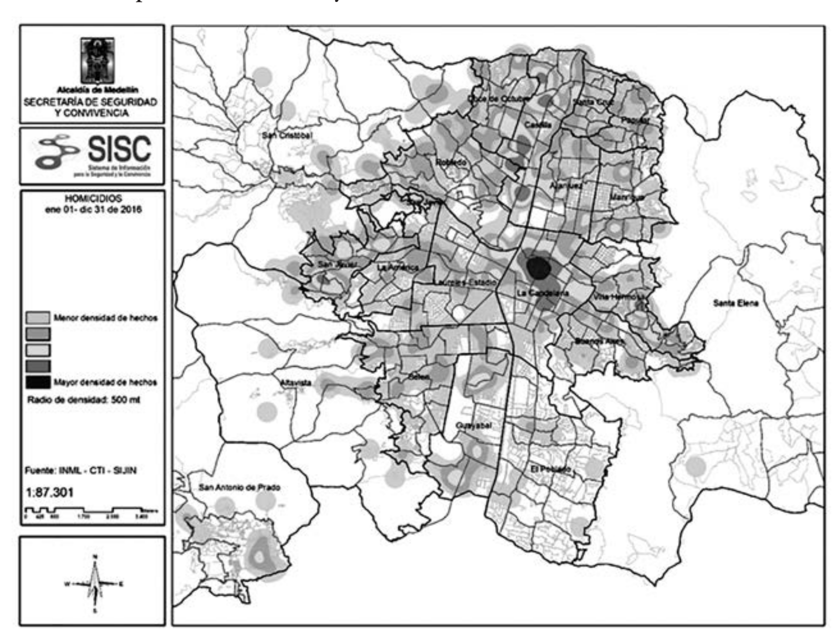
Mapa 1. Concentración y densidad de los homicidios en Medellín 2009



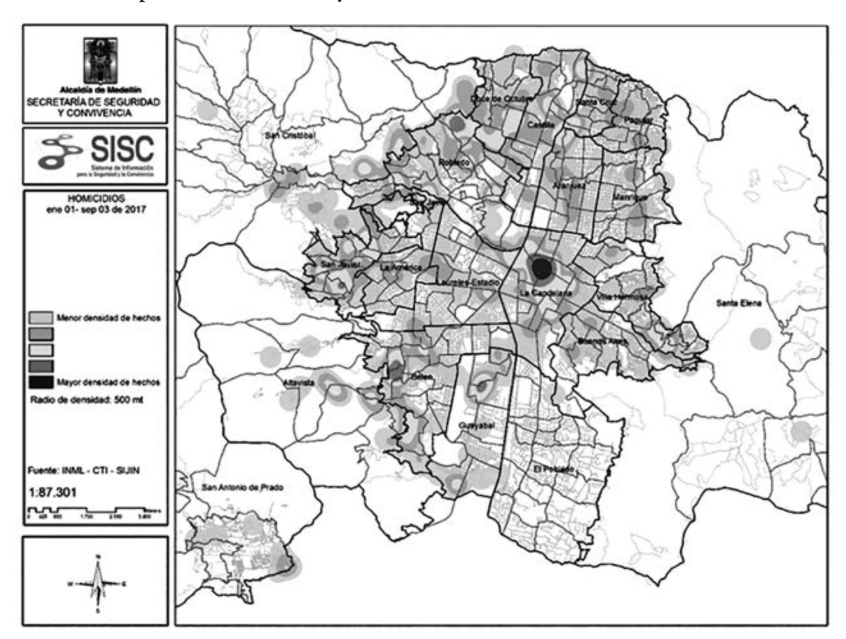
Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Los siguientes dos mapas muestran la ubicación de los homicidios para el año 2016 y 2017, nótese comparado con el de 2009, cómo se asesina en los mismos sitios, sólo se cambia el color más oscuro por uno más claro lo cual muestra la reducción de la intensidad.

Mapa 2. Concentración y densidad de los homicidios Medellín 2016



Mapa 3. Concentración y densidad de los homicidios Medellín 2017



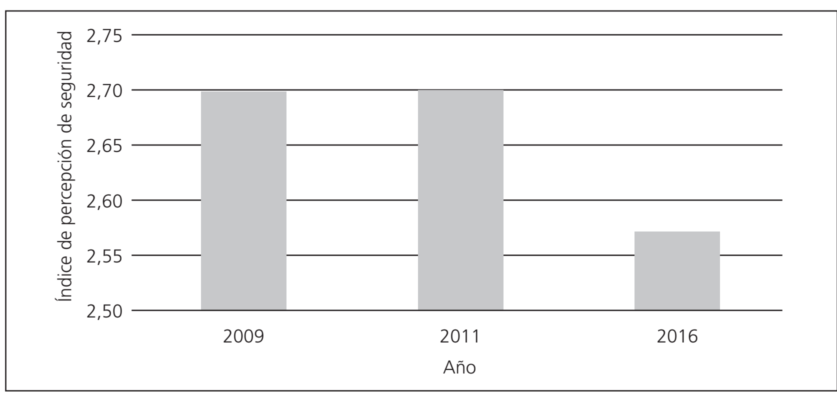
Como conclusión se puede decir que este tipo de ocupación de la ilegalidad genera sobre el terreno tres consecuencias. Primero, el caso de Medellín puede ser considerado un tipo de inseguridad urbana donde los actores ilegales necesitan del control territorial, administran la seguridad en sus territorios y tienen capacidad de cooptar el Estado por medio de la corrupción, pero también por medio de la creación de para-Estados donde se administra la justicia. Similar al caso de las favelas de Brasil, este tipo de control urbano se basa en tres pilares: a) son necesarios sistemas estables de ingresos económicos para estas agrupaciones ilegales intenten copar y expandirse en todo tipo de negocios; b) estos grupos crean circuitos de seguridad privada que están dispuestos para todo aquel que lo pueda adquirir, sirviendo como nodo conector entre lo legal y lo ilegal; y c) la población en los territorios de estos grupos goza de beneficios selectivos, que pueden ser impuestos a la fuerza en un primer momento, para luego ser estables, ganado cierta aceptabilidad social.

La segunda conclusión es que este tipo de control territorial se convierte en invisible para la ciudadanía en general, sólo se advierte con el aumento de la violencia homicida que generalmente responde a disputas territoriales. Un control criminal invisible y sin violencia, uno de los peores estadios del crimen organizado y de la cooptación criminal del Estado.

Por ejemplo, en Medellín, a pesar de los altos niveles de homicidios, la percepción de seguridad es bastante alta, y esto se debe a que los grupos armados ilegales o mafias coercitivas estructuradas en sus territorios mantienen bajos los delitos contra el patrimonio, que son los que conllevan la disminución de la percepción de seguridad en la población.

Para 2009, el índice de seguridad era más alto en Medellín que en Bogotá, a pesar de que la tasa de homicidio en la segunda ciudad era de 21 por 100 mil habitantes, es decir, una de las más bajas a escala nacional. El siguiente gráfico muestra la percepción de seguridad para 2009, 2011 y 2016 en Bogotá.

Gráfico 2. Percepción de seguridad en Bogotá



Fuente: *Bogotá cómo vamos.*

La encuesta se pregunta sobre qué tan seguros se sienten los ciudadanos, frente a ello quienes responden "Nada Seguro" es equivalente a 1, mientras que "Muy Seguro" equivale a 5. De manera que el número que aparece en el eje vertical obedece al promedio en cada ciudad y entre más cercano a 1 es más baja la percepción y entre más cercano a 5 mejor es la percepción.

El Gráfico3 muestra los datos para Medellín 2009 cuando comenzó la nueva ola de violencia, 2011 donde había una pacificación y 2016 donde estaba la reducción constante de homicidios. En todo caso, Medellín tenía una tasa de homicidios mucho más alta que Bogotá. Pero, como se observa, los habitantes se sienten bastante más seguros que en Bogotá. Incluso la situación varía de forma considerable en las diferentes comunas de la ciudad.

> Los crímenes y la violencia están distribuidos de manera desigual en el globo y dentro de las naciones y ciudades (…) Mientras que el delito y la violencia deben ser observados a través del lente de los contextos y circunstancias exclusivos del nivel local, las tendencias del delito y la violencia pueden también ser vistas a niveles mucho más amplios (UN-HABITAT 2009, 40).

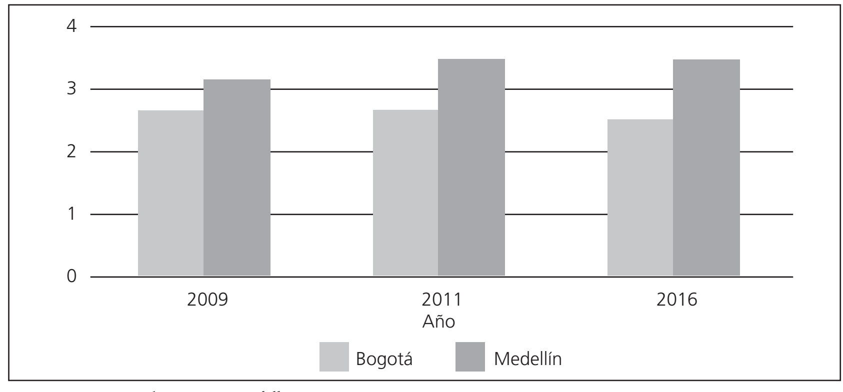
Gráfico 3. Percepción de seguridad en Medellín

Índice de percepción de seguridad
3,55
3,50
3,45
3,40
3,35
3,30
3,25
3,20
3,15
3,10
3,05
2009
2011
2016
Año

Fuente: *Medellín cómo vamos*.

A continuación se ve el gráfico comparando ambas ciudades.

Gráfico 4. Percepción de seguridad para Medellín y Bogotá



Fuente: Programas de *Bogotá y Medellín cómo vamos*.

Por último, los grupos que aplican este tipo de inseguridad urbana suelen tener conexiones criminales en otros países, lo cual procura la incursión en nuevos espacios de la criminalidad, por ejemplo, la trata de personas se ha incrementado en los últimos dos años en todo el país, y una de las zonas neurálgicas es la región de Antioquia y la Costa Caribe.

Bogotá: mafias sin territorios

Bogotá mantiene un tipo diferente de criminalidad que no se basa en el control territorial, pero sí en el control de nodos de conexión entre circuitos ilegales y legales de economías. Todo gira en torno a controlar y garantizar la seguridad de estos nodos de poder. Si bien es necesario determinar, en cualquier espacio crítico de inseguridad urbana, los grados de coordinación en los que operan los grupos mafiosos o grupos armados ilegales, se debe tener en cuenta que igualmente la criminalidad ordinaria puede operar en estos territorios sin que sea incómodo para estas mafias, de hecho en algunos casos son subcontratados y funcionan como grupos satélites.

Bogotá durante años ha mantenido tres características que la diferencian de otro tipo de ciudades. En primer lugar, desde la década de los años setenta, las mafias esmeraldíferas venidas de Boyacá tomaron a Bogotá como centro de operaciones comerciales, efectivamente durante años se vivieron fenómenos de sicariato debido a guerras internas, aunque desde principios de la década de los años noventa del siglo pasado, una sola mafia consolidó gran parte del poder ilegal en la ciudad. En términos básicos, esta mafia coercitiva se dedicó a garantizar la seguridad de su negocio y a abastecer sus filiales criminales en los llanos orientales que ingresaban al negocio del narcotráfico, pero no incursionaron directamente en otros tipos de ilegalidad, como distribución de cocaína en las ciudades, incluso sólo en años recientes Colombia se ha convertido en un país consumidor. De ahí que estas mafias no aspiraran al control político de la ciudad, además por la fuerte institucionalidad era improbable que eso se lograra.

La segunda característica es que la violencia a la ciudad la trajo el narcotráfico de Escobar; durante los primeros años de la década de los años noventa, las bombas al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), que era el servicio de inteligencia colombiano, y a diferentes lugares de la ciudad eran comunes, sin embargo, los grupos guerrilleros y paramilitares no han azotado a la ciudad con una violencia recurrente. En particular esto se debe a que "evitan calentar la zona", es decir, un aumento en la tasa de homicidio provocaría que las autoridades públicas intervinieran fuertemente en la ciudad y, con ello, el riesgo de sus diferentes negocios

aumentaría, de ahí que tampoco tiendan a expandirse a otros negocios.

Por otro lado, en la ciudad de Bogotá, algo más de 1 500 000 personas de un total de 8 millones ganan más de dos millones de pesos, lo cual convierte a la ciudad en un paraíso para el lavado de dinero. Se ha detectado que cuando diferentes grupos armados necesitan lavar dinero, el precio de dólar baja en distintas casas de cambio que las controlan estos grupos. Adicionalmente, Bogotá abastece de medicinas, comida e intendencia a varias estructuras armadas ilegales, es como una retaguardia ubicada en el corazón de la institucionalidad, por ello que sea mejor para todos los actores armados mantener los índices bajos de violencia.

En tercer lugar, Bogotá es una ciudad dinámica y cosmopolita, anualmente cerca de 2 millones de personas cambian de lugar de vivienda, de norte a sur y de oriente a occidente, con lo cual la identidad local y barrial de jóvenes se hace difusa, así no se forman guetos como en Medellín, Río de Janeiro, El Salvador, aunque recientemente la dinámica ha comenzado a cambiar.

Adicionalmente, hasta 2004, los carteles del narcotráfico colombiano mantuvieron el control de la distribución de la cocaína y la heroína en algunas ciudades norteamericanas y europeas. Desde ese año los carteles colombianos han venido perdiendo paulatinamente su capacidad de distribución y han sido reemplazados por los carteles del narcotráfico mexicanos, lo cual ha reducido en un 60% los ingresos de los carteles colombianos (Ávila y Núñez 2009, 4). Incluso los controles de las Fuerzas Militares, para evitar la exportación de la droga, han revertido en un incremento del consumo interno, lo cual ha obligado a abrir mercados locales de distribución, causando disputas territoriales en diferentes ciudades entre ellas Bogotá.

El microtráfico ha tendido a aumentar en los últimos dos años en toda la ciudad y en general en todo el país.

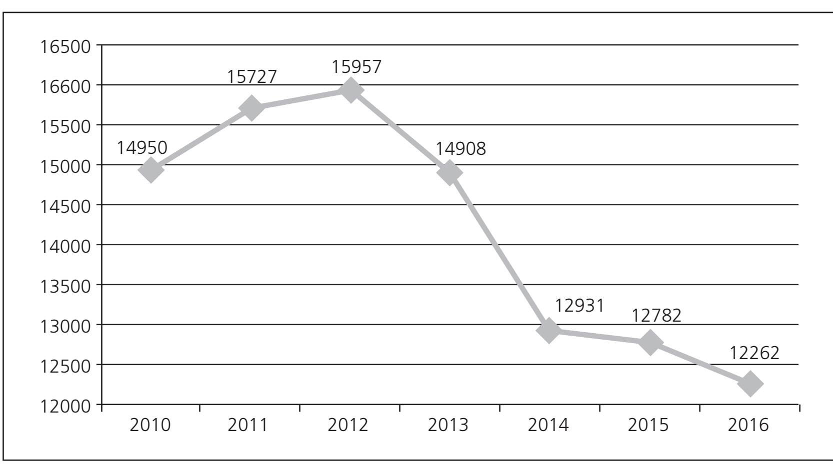
> La distribución de drogas en las ciudades es variable y se hace bien sea a través de organizaciones centralizadas complejas o bien de aquellas relativamente sencillas y descentralizadas como es común en América Central. En un creciente número de casos, estas redes ilustran la evolución de las

pandillas que han pasado de ser estructuras alrededor de la identidad y del territorio, a aquellos que se organizan básicamente alrededor de las ganancias económicas, empresas criminales altamente organizadas, cuyas actividades incluyen distribución de drogas al detal sino también otros aspectos del comercio incluyendo contrabando, transporte y distribución mayorista (UN-HABITAT 2009, 108).

De tal forma que en Bogotá se presenta una criminalidad descentralizada y fragmentada, incluso han aumentado los casos de delincuencia ordinaria y con ello la percepción de inseguridad en Bogotá. Mientras que en Medellín la delincuencia ordinaria es controlada por las mafias coercitivas, en Bogotá son independientes.

Durante años los analistas se preguntaban por qué el homicidio no aumentaba: mientras que en todo el país estos se incrementaban; en la capital, el índice era bastante bajo, en 2014 y 2015, como se vio en el primer gráfico, se rompió la barrera de los 17 por cien mil habitantes. Bogotá tiene un comportamiento similar al del país, cuando la tasa de homicidios aumenta en el país aumenta en la ciudad y a la inversa. Pero esto es fruto del homicidio selectivo, no hay violencia masiva.

Gráfico 5. Evolución anual total de homicidios, 2010-2016

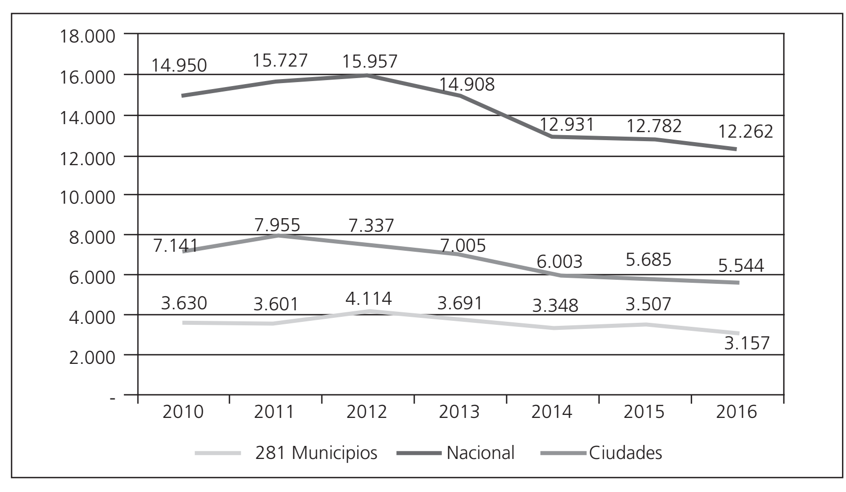


Fuente: Instituto Colombiano de Medicina Legal.

Así, en un primer momento se puede decir que el aumento del homicidio y la criminalidad en Bogotá, y en la casi totalidad de las ciudades colombianas, no obedece a patrones propios del crecimiento urbano desorganizado ni a lógicas de la delincuencia ordinaria que es justificada a través de la pobreza de las ciudades. Por el contrario, son causas nacionales las que explican el aumento del homicidio. El siguiente gráfico muestra la evolución anual del homicidio en Colombia.

Como se observa en el Gráfico 5, el homicidio descendió constantemente desde 2012, lo cual coincide con el inicio de los diálogos de paz y que en general contagió a todo el país, incluidas zonas urbanas. El siguiente gráfico discrimina el total de homicidios del país, los homicidios en los 281 municipios donde operaba la guerrilla de las FARC y la del ELN y las 21 ciudades más grandes del país, entre ellas Bogotá, Medellín y Cali. Véase cómo las líneas azul y gris tienen el mismo comportamiento. Y la reducción del homicidio en principio tendría diferentes explicaciones.

Gráfico 6. Tasas nacionales de homicidios



Fuente: Instituto Colombiano de Medicina Legal.

El siguiente gráfico muestra el porcentaje que aporta al homicidio nacional, las 21 ciudades más grandes del país, los 281 municipios del postconflicto y el resto del país. El 1% del territorio nacional aporta prácticamente la mitad de los homicidios del país.

Gráfico 7. Contribución al homicidio nacional por sectores

29%
26%
45%
281 Municipios
Ciudades
Resto del país

Fuente: Instituto Colombiano de Medicina Legal.

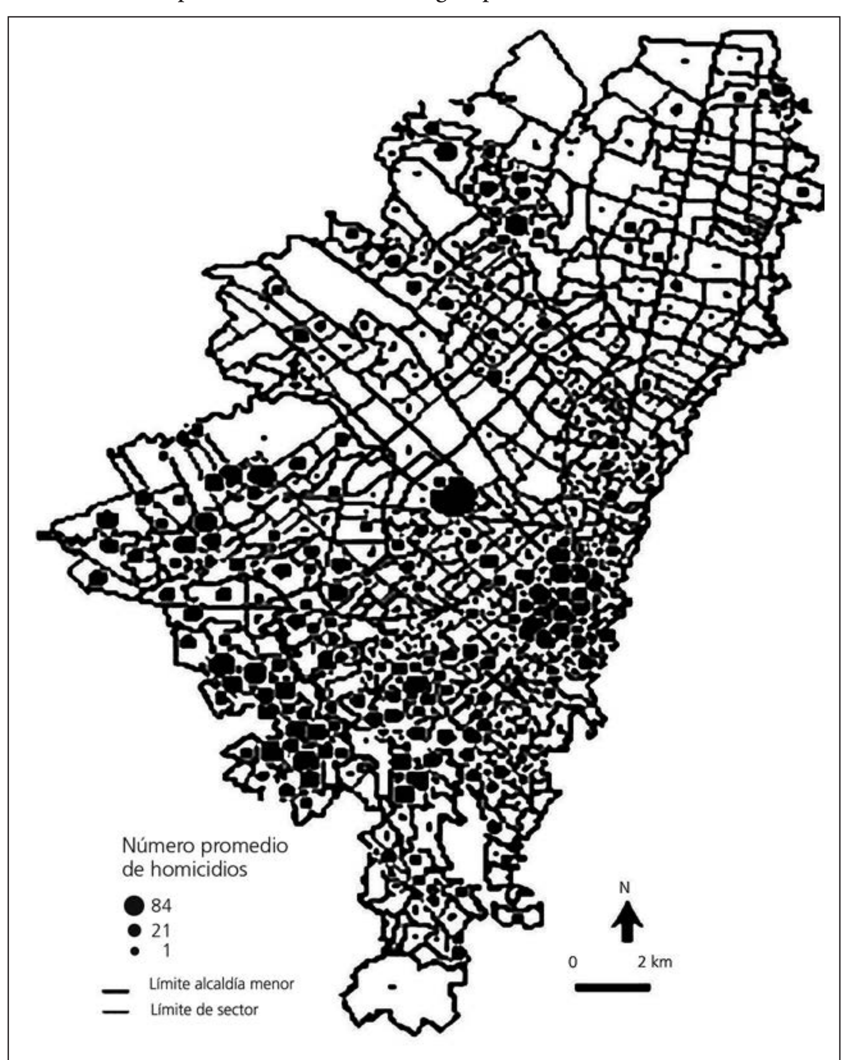
Ante el aumento de la inseguridad urbana, las empresas de seguridad privada han proliferado en todo el país. Según la Cámara de Comercio de Bogotá, para el caso de la capital, éstas han incrementado desde 1997, pero sobre todo en los últimos tres años el crecimiento ha sido vertiginoso. Un total de 1 394 empresas de vigilancia están registradas en Bogotá; de ellas algunas son cooperativas y otras empresas privadas, pero el registro de prestadores de seguridad independiente es alto. El estudio de la Cámara de Comercio concluyó que estas personas trabajan no menos de catorce horas al día, y sus ingresos son bastante bajos, la mayoría uno o menos de un salario mínimo mensual.

Adicional a estos servicios de vigilancia, que en su mayoría son legales, se encuentra toda una estructura de vigilancia privada ilegal que funciona a partir de nodos o circuitos comerciales legales-ilegales. Bogotá goza de

una proliferación de estos circuitos, o mercados de violencia. La competencia de seguridad y justicia se produce debido a que cada nodo debe ser protegido mediante estructuras armadas, que si bien no son permanentes, deben realizar algún tipo de control territorial. Un ejemplo de nodos son las *apuestas ilegales* que han proliferado en la capital, luego de un decreto donde se incrementaron los impuestos a las apuestas legales, se creó una serie de casas de apuesta ilegales que fueron ampliamente acogidas por la población que vendía estos servicios, ya que evitaban pagar el 16% del IVA; las investigaciones reportan que en varios lugares las casas ilegales de apuestas contrataron vigilancia privada para trasportar el dinero, para controlar los vendedores y exigirles las cuotas de ventas y garantizar la seguridad de todo el negocio. Otro de los circuitos comerciales son las casas de cambio de moneda, la prostitución llamada prepago, entre otros.

Al igual que Medellín y en general las grandes ciudades, la concentración del homicidio es bastante similar a través del tiempo, lo que cambia es la densidad. El siguiente mapa muestra la concentración del homicidio en Bogotá para 1997-1999.

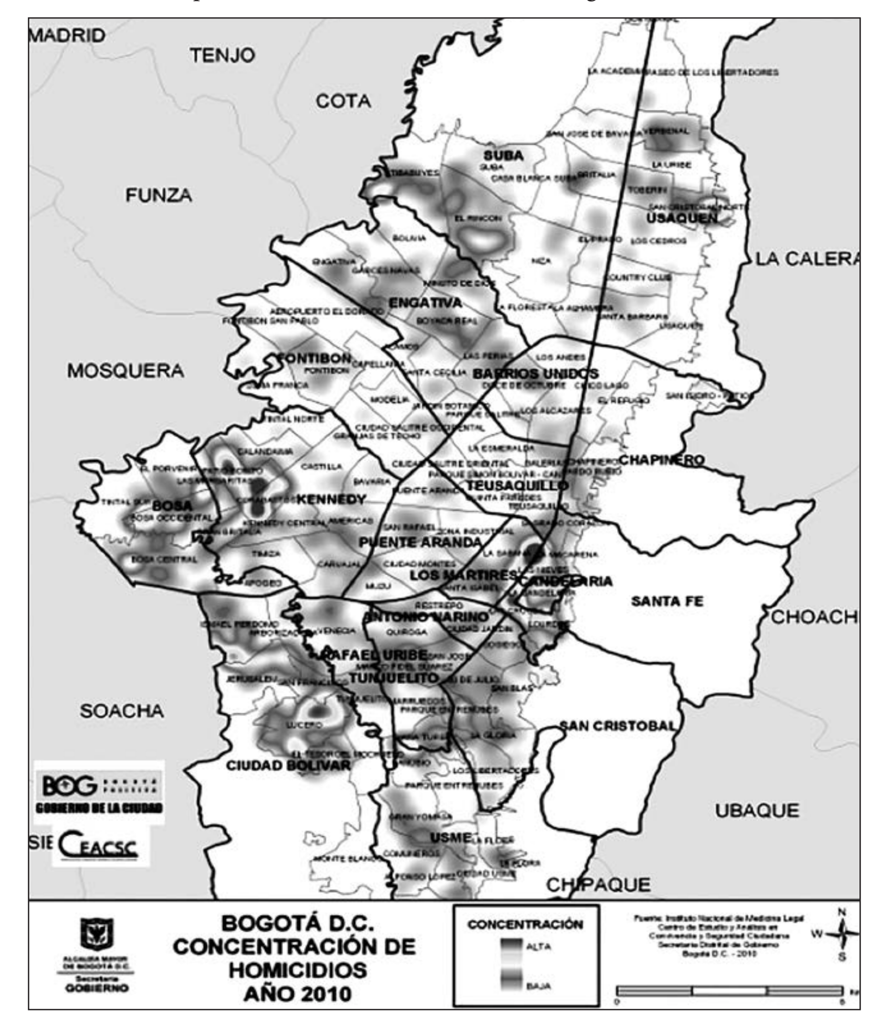
Mapa 4. Los homicidios en Bogotá por sector (1997-1999)



Fuente: Datos Medicina legal procesado por María Victoria Llorente y Rodolfo Escobedo.

El siguiente mapa muestra la concentración del homicidio para el año 2011 en Bogotá y luego se muestra el año 2016.

Mapa 5. Concentración de homicidios en Bogotá, año 2010



Mapa 6. Concentración de hechos homicidios en Bogotá ocurridos entre el 01 de enero y 31 de diciembre 2016



Es así que la experiencia de Bogotá y Medellín permite hacer cuatro conclusiones. En primer lugar, para el caso de Medellín, las mafias coercitivas y organizaciones criminales pueden administrar justicia a nivel local, lo cual los lleva a capturar funciones de Estado y a convertirse en agentes decisorios. Así, la reducción de los índices de violencia contra la vida y el patrimonio no garantiza ni la democracia, ni la gobernabilidad, en cambio en una buena proporción de casos significa el control hegemónico de algún actor armado ilegal.

En segundo lugar, la vigilancia privada legal no sólo significa ceder el monopolio de la violencia por parte del Estado a agentes privados, sino además que este tipo de servicio puede ser capturado por mafias y organizaciones criminales, y ser utilizado para garantizar la interconexión entre los circuitos legales e ilegales. Dichos espacios grises son naturales en el

actual modelo de producción y comercialización, y su desaparición estará en función de la capacidad de integración de sectores de la población que son excluidos de los circuitos legales.

En tercer lugar, la captura del Estado por parte de estas organizaciones criminales no se da únicamente en contextos de Estados de baja presencia local o institucionalidad o lo que se denominan Estados débiles, por el contrario, aquellos Estados de alta presencia institucional con democracias transicionales son igualmente propensos a la penetración de estas estructuras ilegales, sin embargo, su actuación es sustancialmente diferente. Así, se pueden generar casos de "dictaduras subnacionales", es decir, a escala nacional la democracia puede ser estable, las elecciones se pueden dar de forma regular, aunque en lo local se pueden vivir verdaderas dictaduras. De ahí la necesidad de estudiar las dinámicas locales entre Estado, población e ilegalidad. En el informe reciente de la Comisión Interamericana se dice que:

> En las Américas, y en especial en América Latina y el Caribe, los altos niveles de criminalidad acompañada por violencia contra las personas genera también alarmas para la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho, lo que se traduce en los bajos índices de confianza que la población manifiesta tener hacia el Gobierno, el Parlamento, la Policía y el sistema Judicial. A pesar de un crecimiento en el nivel de confianza verificado a partir de 1996, en 2006 solamente el 43% de la población de la región manifiesta tener confianza en el Gobierno; el 37% en la Policía; el 36% en el sistema Judicial; y el 27% en el Parlamento. Además, lo que aparece seguramente como el dato más serio de los analizados hasta el momento, solamente el 38% de la población expresa satisfacción con el régimen democrático (Comisión Interamericana 2009, 31).

Bibliografía

Ávila, Ariel Fernando y Magda Paola Núñez. 2009. Bogotá cercada. *Revista Arcanos 15.* Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

Ávila Martínez, Ariel Fernando. 2010. “Injerencias armadas e ilegales en la transformación del mapa político e institucional”. En *Y refundaron la patria. Reconfiguración cooptada del Estado en Colombia,* editado por Claudia López. Bogotá: Santillana.

Civico, Aldo. 2009. *No divulgar hasta que los implicados estén muertos. Las guerras de Doblecera.* Bogotá: Intermedio.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1999. *Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia.* Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

_____ 2009. *Informe sobre la seguridad ciudadana y derechos humanos.* Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Espectador. 7 de febrero de 2010. “Tregua en la oficina de Envigado”.

El Tiempo. 24 de marzo de 2007. “Sicarios y otros delincuentes tienen “oficina” En *Envigado desde hace 20 años.*

Ipsos Public Affairs (2009). *Percepción Bogotá cómo vamos.* Encuesta de Percepción. Participación Ciudadana. Bogotá: IPSOS

PNUD. 2009. *Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central.*

Restrepo, Juan Diego. 2009. “Estructuras paramilitares desmovilizadas en Medellín”. *Revista Arcanos, 15*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.

s/a. “El Bloque Cacique Nutibara”. *Verdad Abierta*. Acceso el 15 de mayo de 2009.
http://www.verdadabierta.com/victimarios/los-bloques/415-bloque-cacique-nutibara-

UN-HABITAT. 2009. “Delito y violencia urbana: condiciones y tendencias”. En: *Hábitat y seguridad urbana: Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad,* Elkin Velásquez y Fabio Giraldo. Bogotá: PNUD.

Políticas de seguridad, fragmentación urbana y lógicas barriales en Quito: ¿actor político o comunidad?[1]

Manuel Dammert Guardia[2]

Introducción

El objetivo del presente capítulo es presentar algunos hallazgos de una investigación realizada en la ciudad de Quito sobre violencia urbana el año 2009. De manera específica, se propone tres argumentos principales. En primer lugar, se destaca los rasgos espaciales que adquieren los hechos delictivos a escala de toda la ciudad. Esta "geografía del delito" permite evidenciar las lógicas de concentración y dispersión que poseen los delitos en la ciudad, en donde ubican áreas del norte de la ciudad como aquellas en donde se registran el mayor número de delitos (denuncias). Sin embargo, lo que más interesa de esta descripción es dar cuenta de las limitaciones de este tipo de miradas y el tipo de procesos urbanos que esconde. Así, se propondrá que la política de seguridad basada en estrategias de prevención y generación de recursos para la organización vecinal que se han implementado en Quito no responde al análisis de socioespacial de los delitos. Mientras que las denuncias de delitos se ubican en ciertas áreas de la ciudad, las

1 Este texto es un resumen parcial del trabajo "Crimen y espacio urbano: estudio exploratorio en la ciudad de Quito" realizado por Manuel Dammert Guardia y Carla Estrella el año 2009 por encargo del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC). Los datos y cifras citadas en este texto corresponden al año de elaboración del trabajo. Esta versión ha sido ligeramente modificada, pero no actualizada.

2 Candidato a Doctor en Sociología (COLMEX), Maestría en Antropología (FLACSO Sede Ecuador) y Licenciado en Sociología (PUCP). Se ha desempeñado como profesor de la PUCP, e investigador afiliado de CISEPA- PUCP. Es coordinador del Grupo de Trabajo "Desigualdades Urbanas" de CLACSO. Áreas de interés: sociología urbana, desigualdad social y estratificación. Correo electrónico: manueldammert@gmail.com

políticas de prevención "comunitaria" poseen como supuesto la existencia de sujetos "urbano populares" que no poseen los recursos necesarios para acceder a salidas individuales al miedo y victimización (alarmas, seguridad privada, carro privado, zonas residenciales con mayor resguardo policial, etc.). Finalmente, con base en información cualitativa recopilada en barrios considerados de "alta peligrosidad" en la ciudad de Quito, se discute cómo la puesta en marcha de políticas de prevención debe negociar con los rasgos que poseen estas áreas de marginalidad urbana, y cómo se convierten en un elemento más que impulsa tendencias hacia mayores niveles de fragmentación urbana. El capítulo se organiza en torno a estas tres ideas.

El contexto: Quito: morfología social y territorial[3]

El Distrito Metropolitano de Quito poseía una población de 1 842 201 habitantes para el año 2001, de los cuales más del 75% vive en zonas urbanas.[4] A lo largo del proceso de urbanización, la ciudad se ha ido organizando a través de una estructura longitudinal (sur-norte) con el Centro Histórico como espacio céntrico geográficamente; y posteriormente en las últimas décadas ha adquirido mayor fuerza el proceso de expansión urbana hacia los valles de la ciudad.[5] Actualmente, la ciudad presenta una tasa de crecimiento poblacional baja respecto a lo ocurrido hasta 1980 con el proceso de migración campo-ciudad. Sin embargo, esto no ha significado que la ciudad deje de crecer en términos de territorio. En esta línea, se pueden señalar tres procesos principales de crecimiento y ocupación: "1) expansión urbana en Quito hacia los extremos norte-sur, hacia los valles colindantes y un proceso de compactación de la ciudad central; 2) dispersión en los valles suburbanos; 3) aislamiento de las áreas rurales" (Instituto de la Ciudad 2009, 174).

3 El contenido de esta sección y de la que presentaba los datos de denuncias y homicidios en la ciudad de Quito a nivel comparativo con otras ciudades no se incluye en este documento. Al respecto, se pueden consultar los diversos informes actualizados elaborados por el OMSC.

4 Es necesario señalar que en el periodo intercensal 1990 – 2001, el área de mayor crecimiento es la suburbana o rural con 4,8% frente al 2,6% del área urbana.

5 Sobre el proceso de crecimiento urbano del DMQ ver: Carrión (1987).

Siguiendo a Vallejo (2008) es posible identificar tres principales estructuras geográficas en el DMQ. En primer lugar, la ciudad central, con un proceso de consolidación y densificación en las últimas décadas (ha pasado de una densificación de 61 ha/has en 1990 a 91 en 2005), con una estructura policéntrica en su interior gracias al desarrollo de diversos tipos de centralidades (comercio, entretenimiento, entre otros) lo cual ha significado el cambio de usos principales de suelo y una disputa entre los diferentes actores (industria, inmobiliario, comercio, servicios) por el uso de los espacios, y con zonas que aún no poseen niveles de accesibilidad a servicios básicos. En segundo lugar, el área suburbana (dispersa y sub-ocupada), la cual el producto del proceso de periurbanización de carácter expansivo y difuso que empieza en la década de 1980 gracias a la movilidad residencial de sectores medios y altos hacia los valles. En tercer lugar, las áreas no urbanizables, dedicadas principalmente a actividades agropecuarias. Vale advertir, que para nuestro análisis hemos considerado principalmente los dos grupos mencionados, dejando de lado las áreas principalmente rurales.

En líneas generales, se puede plantear que el DMQ se encuentra en un proceso de metropolización y de consolidación de un tipo de organización espacial, junto con la consolidación de un modelo administrativo territorial iniciado a comienzos de la década de 1990 (Vallejo 2008). En las últimas décadas el DMQ (Distrito Metropolitano de Quito) ha sido objeto de diversas transformaciones urbanas que han redefinido su carácter (metropolitano), su modelo principal de expansión (periurbana difuso) y la aparición de una estructura policéntrica en su interior bastante definida. No nos vamos a detener en estos procesos. Nos interesa señalar las principales características de su morfología territorial y social. Si nos fijamos en los niveles socio-económicos de la población y hogares, se aprecia que existe una importante cobertura de servicios básicos –favorecida en parte por la forma urbana poco dispersa de la ciudad en su eje central–. Así, según datos del Censo 2001, el 78% de las viviendas contaban con cobertura de al menos siete servicios básicos.[6] Respecto a la pobreza, el 17,5% de los

6 Con la excepción de los siguientes servicios que presentan una cobertura menor: disponibilidad de servicio telefónico (58%) y servicio ducha uso exclusivo (68%).

hogares se encontraban en estado de pobreza (necesidades básicas insatisfechas) y 3,8% en una situación de pobreza extrema.

Respecto a la distribución socio-económica de la población en la ciudad se puede señalar los siguientes puntos.[7] En primer lugar, sobre la incidencia de pobreza en zonas censales, con base a la información del Censo 2001 y la Encuesta de Condiciones de Vida 2006, se tiene una distribución espacial con polos claramente identificables: por un lado, los espacios de mayor pobreza (las zonas donde el total de habitantes, entre un 62,4% y 96% son pobres) se encuentran ubicados en el extremo sur, extremo norte y la parte nor-occidental (áreas de relativa reciente urbanización). Y por otro lado, los espacios de menor incidencia de pobreza (identificados con el color verde) se concentran en el sector norte de la ciudad. En segundo lugar, respecto al coeficiente Gini de desigualdad entre las zonas censales, se tiene que el valor máximo que adquiere este coeficiente en Quito es de 0.492 y el menor de 0.247. Cifras que no son muy altas si se las compara a con otras ciudades de la región. Pese a esto, destaca como mientras en la zona sur de la ciudad (eje central) se sitúan lugares con menores niveles de desigualdad, es en las zonas de expansión como los valles (p.e. Cumbayá) y en zonas periféricas del norte (donde encontramos el desarrollo de diversas obras urbanas de vivienda bajo el modelo de conjuntos cerrados destinados principalmente a sectores medios- altos y altos) donde se presentan los mayores niveles de desigualdad.

En tercer lugar, respecto al modelo de ciudad, se puede plantear como hipótesis a ser verificada en investigaciones posteriores, que nos encontramos frente a una ciudad con bajos niveles de segregación (en crecimiento), pero fragmentada. Este último aspecto debe situarse dentro del propio proceso de urbanización de la ciudad, donde el paso de una estructura concéntrica a una longitudinal demarcó las diferencias entre un norte y un sur (diferencias que siguen presentando vestigios en la distribución espacial de los grupos sociales, sino en los imaginarios urbanos que participan en la construcción cotidiana de la ciudad); y este proceso se ha venido intensificando con los procesos de periurbanización y una estructura policéntrica.

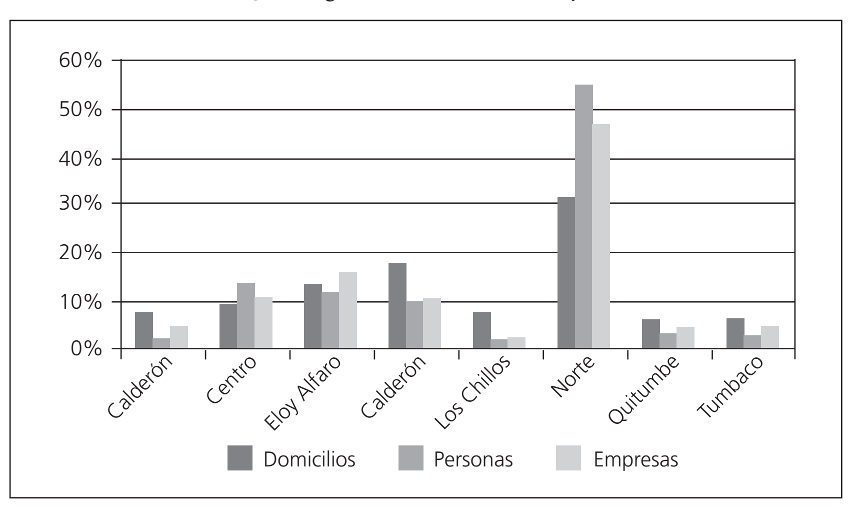
7 Para estos puntos nos basamos en el trabajo del Observatorio Socio-ambiental de la Universidad Andina Simón Bolívar.

En cuarto lugar, y relacionado con lo anterior, existe cierto grado de concentración de grupos sociales en determinados espacios de la ciudad. Espacios, que si bien no son reducidos a pequeños anclajes sociales, marcan una pauta entre diferentes zonas de la ciudad (norte-sur, valles, entre otros). Es en la parte norte de la ciudad central, donde se concentran los hogares con menores niveles de pobreza de forma homogénea en un territorio amplio. En las zonas de crecimiento y expansión urbana se ubican bajos niveles de acceso a servicios básicos y mayores niveles de incidencia de pobreza.

Uno: geografía del delito a escala de ciudad

Antes de discutir cómo se vinculan las políticas de seguridad y las lógicas de fragmentación y marginalidad urbana en un barrio de Quito, es importante señalar un primer rasgo sobre la situación delictiva en Quito y los rasgos que asume la política de seguridad ciudadana. Una premisa que cuenta con bastante respaldo en la literatura académica tiene que ver con la distribución desigual de los hechos delictivos en la ciudad. Es decir, que cada delito suele presentar dinámicas de concentración, dispersión y desplazamientos particulares dentro del territorio de la ciudad. En esta línea, el gráfico 1 muestra la distribución territorial de delitos (contra la propiedad: domicilios, personas, empresas) según las administraciones zonales en las que se encuentra dividida administrativamente la ciudad para el año 2008. Se observa que la administración que concentra la mayor cantidad de denuncias de estos tres tipos de delitos es la zona norte de la ciudad. Además, según la información del mismo año se aprecia que esta zona concentra el 48,13% del total de delitos contra la propiedad considerados (personas, propiedad, empresas).

Gráfico 1. (Denuncias) Distribución territorial de delitos a la propiedad a principales afectados en Quito, según administración zonal y afectado (2008)



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito. Elaboración propia.

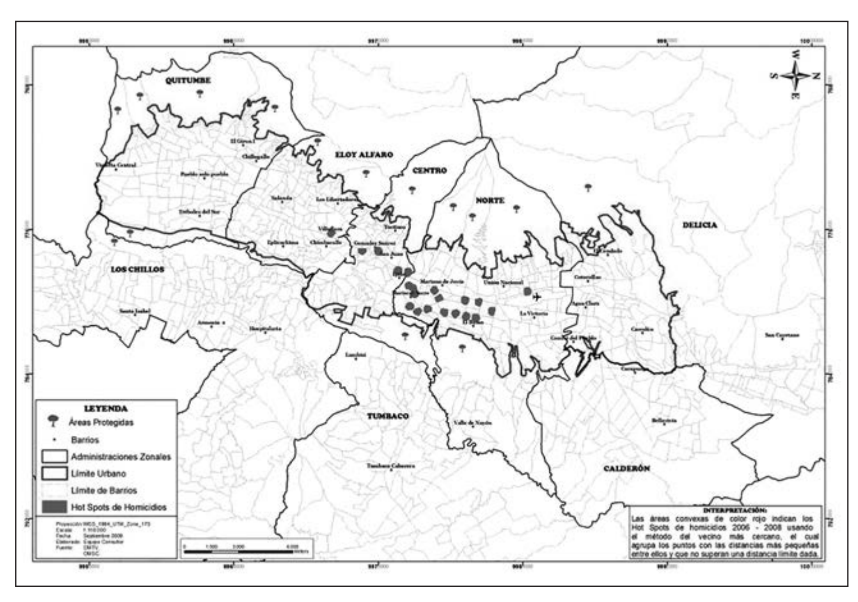
Antes de discutir cómo se vinculan las políticas de seguridad y las lógicas de fragmentación y marginalidad urbana en un barrio de Quito, es importante señalar un primer rasgo sobre la situación delictiva en Quito y los rasgos que asume la política de seguridad ciudadana. Una premisa que cuenta con bastante respaldo en la literatura académica tiene que ver con la distribución desigual de los hechos delictivos en la ciudad. Es decir, que cada delito suele presentar dinámicas de concentración, dispersión y desplazamientos particulares dentro del territorio de la ciudad.

En esta línea, el mapa 1 muestra la distribución territorial de delitos (contra la propiedad: domicilios, personas, empresas) según las administraciones zonales en las que se encuentra dividida administrativamente la ciudad para el año 2008. Se observa que la administración que concentra la mayor cantidad de denuncias de estos tres tipos de delitos es la zona norte de la ciudad. Además, según la información del mismo año se aprecia

que esta zona concentra el 48,13% del total de delitos contra la propiedad considerados (personas, propiedad, empresas).

Con el fin de observar las lógicas de concentración y dispersión se decidió tomar en consideración los siguientes delitos. En primer lugar, se encuentra el caso de los homicidios. Los espacios de mayor concentración para los años 2006-2008 (método vecino más cercano) se observa que en este tiempo los espacios de mayor concentración de homicidios se ubican en la administración norte de la ciudad (Mapa 2).

Mapa 1. Análisis Hot spots Homicidios 2006-2008
(método del vecino más cercano)

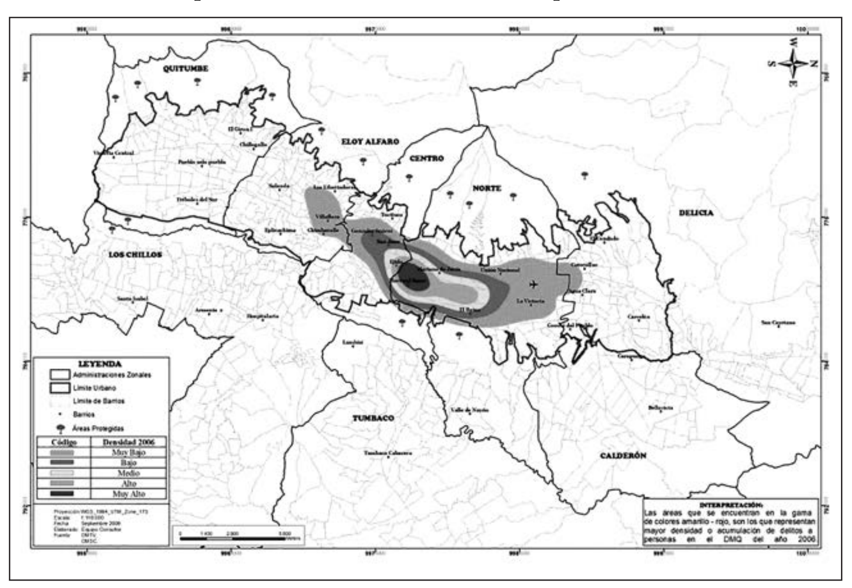


Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito. Elaboración propia.

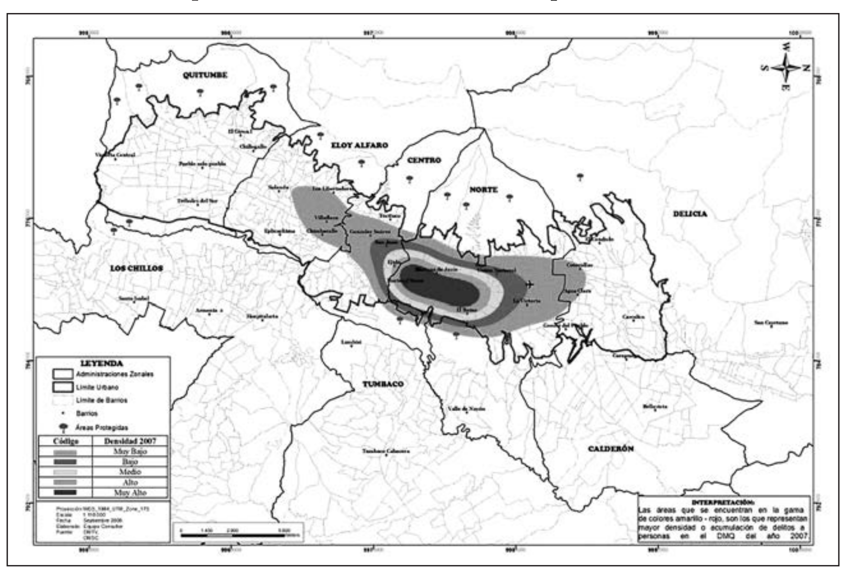
A diferencia de los resultados para el caso de homicidios, para el caso de delito a personas sí es posible identificar un patrón establecido de concentración espacial. En el mapa 3, se observa que para el año 2008 el área de mayor densidad se ubica en la administración norte de la ciudad. Al res-

pecto se debe señalar que en el área norte se ubican un conjunto de centralidades urbanas de servicios, empleo y actividades recreativas. Una de ellas es la Mariscal, un área donde en las últimas dos décadas se han venido concentrando establecimientos de diversión nocturna y ocio (bares, discotecas, restaurantes, entre otros), convirtiéndose en un centro de gran afluencia. Y es justamente esta área, así como sus alrededores, las que presentan una de las mayores tasas de denuncias de delitos a personas en la ciudad. Los siguientes tres mapas muestran cómo se produce un desplazamiento de las denuncias de delitos a las personas en el periodo 2006-2008.

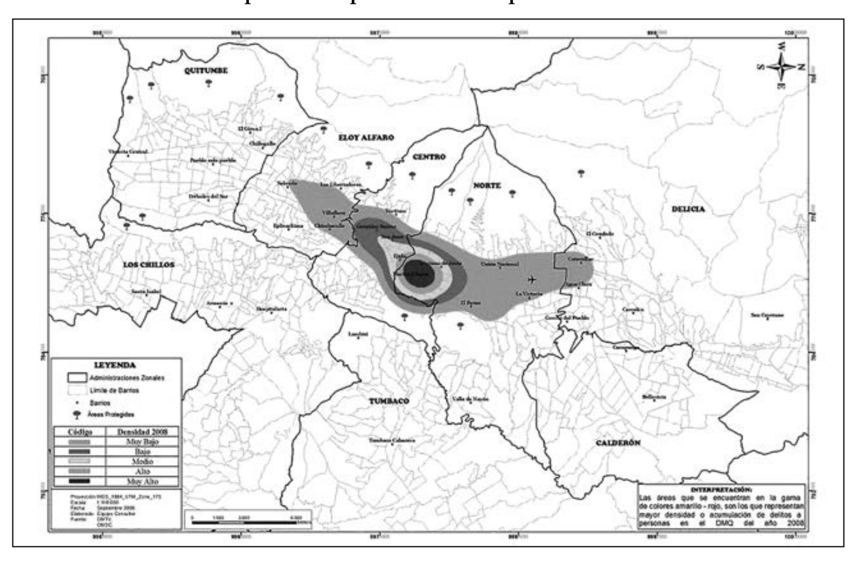
Mapa 2. Densidad de Kernel de delitos a personas 2006



Mapa 3. Densidad de Kernel de delitos a personas 2007

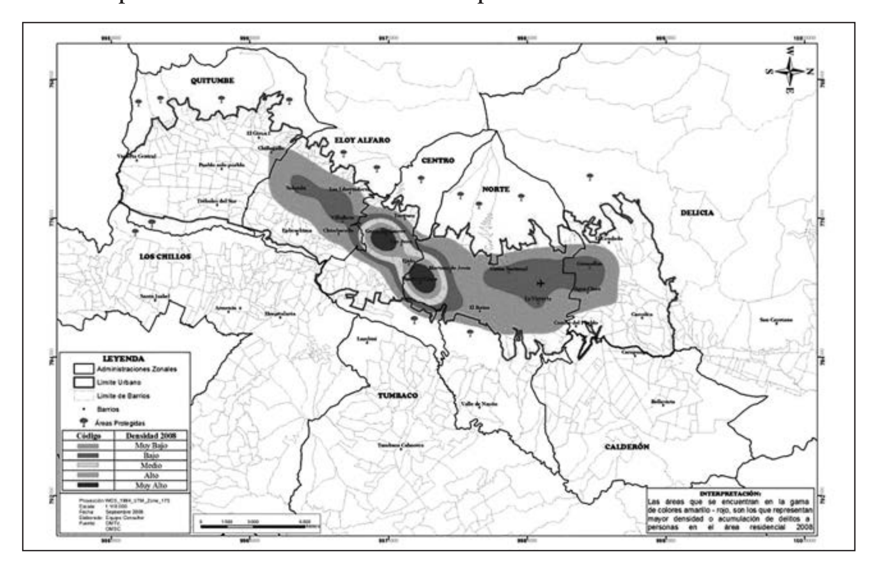


Mapa 4. Hot spots de delitos a personas 2008



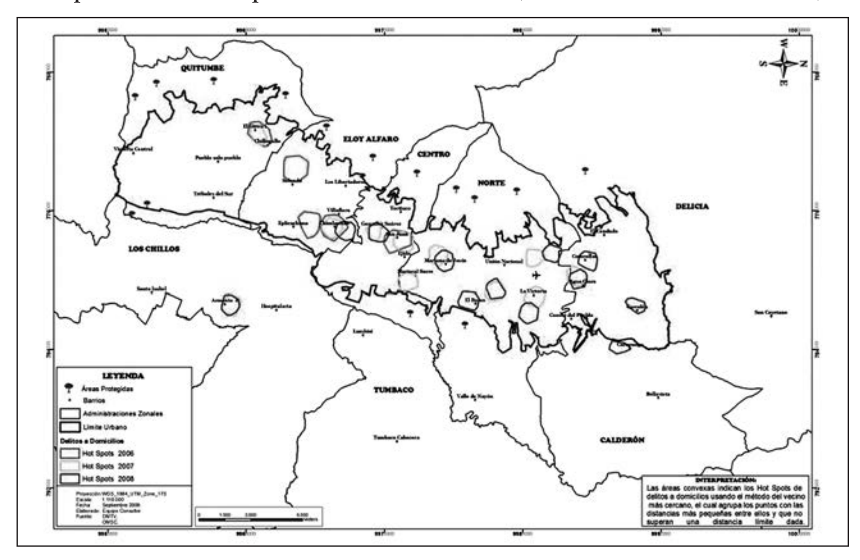
Si se considera sólo las áreas que poseen una zonificación residencial (de acuerdo con lo señalado por el Municipio de Quito) se observa una diferenciación en las zonas de incidencia de los delitos. En este caso, aparece una nueva concentración para el año 2008 en el centro de la ciudad.

Mapa 5. Densidad de Kernel de delitos a personas en área residencial 2008



Finalmente, respecto a los delitos a domicilios se encuentra un patrón que involucra claro desplazamiento desde las zonas sur de la ciudad (Administración Eloy Alfaro y Centro) hacia el norte (Administración norte y la Delicia). El siguiente mapa, donde se incluyen las áreas de mayor densidad para cada año, muestra este desplazamiento con bastante claridad así como la aparición en 2008 de áreas de alta densidad en la zona de los valles de la ciudad (Los Chillos).

Mapa 6. Análisis hot spots de delitos a domicilios (método del vecino más cercano)



Dos: Ciudad y políticas de prevención

En la última década, uno de los ejes centrales de la política local de seguridad en Quito ha sido el generar estrategias para involucrar a la ciudadanía en temas de seguridad a partir de que se organicen territorialmente, tomando como base el "barrio" como unidad de acción. El cambio del enfoque de la seguridad pública a la seguridad ciudadana –la primera basada en el rol único de la policía como actor que debe enfrentar el conjunto de amenazas internas– ha sido la base sobre la cual se ha planteado esta importancia de la participación en temas de seguridad. Además, esto se da en un contexto en el cual la seguridad se convierte en uno de los principales reclamos públicos por parte de los ciudadanos (Pontón 2009).

En el caso de Quito, este tipo de propuestas no se ha limitado al ámbito de la prevención, sino también del control a partir de organizar "patrullas" civiles que imponga orden en barrios. Se pueden señalar dos tipos principales de organización barrial para temas de seguridad. En primer

lugar, se encuentran las organizaciones promovidas desde la institución policial: las brigadas barriales. A partir de un proceso de reorganización y replanteamiento de la Policía, se instalan en la ciudad Unidades de Policía Comunitaria (UPC), las cuales tienen como principal función acercar a los efectivos policiales a la comunidad y promover la organización y participación de esta. Las UPC se organizan en torno a las Unidades de vigilancia de Quito (Mapa 7) de la Policía, las cuales no comparten los mismos límites territoriales que las administraciones zonales (del Municipio), lo cual genera diversos problemas. En el distrito metropolitano de Quito existen alrededor de 250 UPC. Considerando que cada UPC tiene un ámbito territorial a veces superior a un sólo barrio –llegando en algunos casos a comprender más de 20 barrios–, una de las misiones de cada UPC es promover la creación de brigadas barriales las cuales tienen coordinación directa con la Policía Metropolitana. La política de creación de brigadas barriales se inicia el año 1996. Entre las principales transformaciones de las brigadas barriales en este tiempo (1996-2009), se puede mencionar: se ha modificado la propuesta inicial de que sean los residentes personas con la capacidad de producir control sobre un territorio específico a otorgarles mayores labores de prevención, dado el riesgo que significaba tener colectivos capaces de ejercer el control a través del uso legítimo de la violencia (práctica que aún no ha desaparecido).

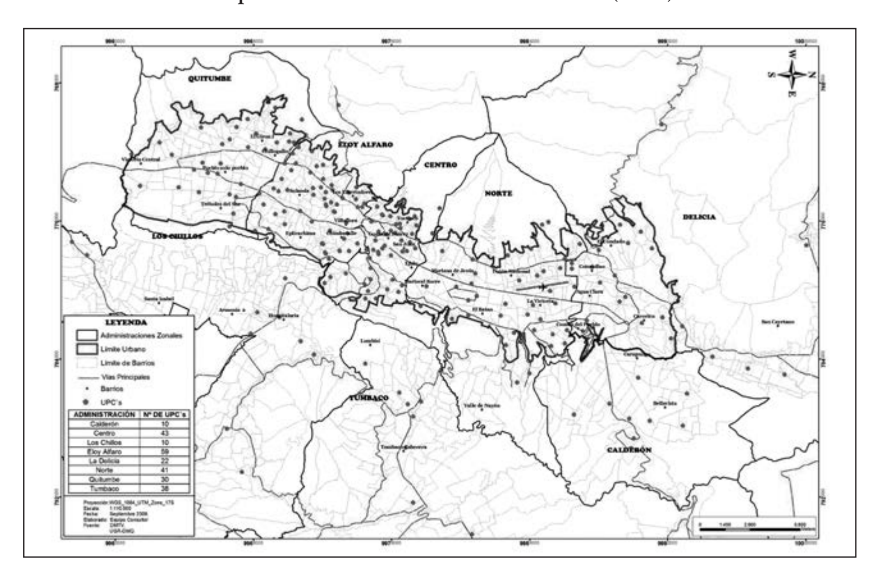
Una segunda forma de organización a nivel barrial, encontramos los comités de seguridad impulsados por el Departamento de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito. Estos comités tienen principal función "Coordinar con la comunidad y crear organizaciones comunitarias para el fortalecimiento del tema de seguridad". En este caso, la coordinación se realiza directamente con el Municipio.

Según la Encuesta de Victimización del Distrito Metropolitano de Quito – DMQ (CYMACIT 2008) existe una mayor cantidad de barrios organizados en las administraciones Eloy Alfaro, Centro y Norte. Sin embargo, si se compara la cantidad de hogares organizados en relación con la totalidad de hogares, por Administración zonal, se puede ver que existe un bajo nivel organizativo. Es importante notar que si bien este dato nos orienta en tanto si existe o no organización a nivel barrial, no señala el

propósito de las organizaciones que puede ser muy diverso (ligas barriales, comités barriales, brigadas de seguridad, comités de seguridad). Según la misma encuesta del total de hogares organizados en la ciudad, un 18,3% son brigadas barriales, un 14,3% comités de seguridad y un 5,1% posee los dos tipos de organizaciones y el 0,9 % se refiere a otros tipos de organización. Por lo tanto, del total de hogares organizados sólo el 37,7% se encuentra organizado alrededor del tema de la seguridad ciudadana.

Existen un conjunto de retos para una política comunitaria de seguridad en Quito. Retos, que –en algunos casos– han sido dejados de lado por las instituciones correspondientes. En primer lugar, se encuentra la idea de barrio como unidad espacial sobre la cual se asientan los tipos de organización (una posible excepción, aunque en la práctica sea algo relativo, son las brigadas barriales que responden a una UPC que comprende más de un barrio). En muchos casos, se encuentran organizaciones barriales que "representan" a sectores o calles, y no abarcan el barrio en su totalidad o se subdividen en varias organizaciones dentro de un mismo espacio territorial.

Mapa 7. Unidades de Policía Comunitaria (2009)



Tres: Violencia y fragmentación a escala barrial

La violencia urbana es un fenómeno multi-escalar. Es decir, se puede abordar desde distintas escalas, reconociendo limitaciones de los enfoques en cada nivel, e identificando dinámicas específicas en cada uno. Sin embargo, eso no debe llevar a señalar la autonomía de cada una de las escalas. Así, la escala de la concentración y dispersión de delitos a nivel del distrito metropolitano invisibiliza dinámicas sociales a nivel micro en donde se reproducen lógicas de criminalidad e inseguridad y formas específicas de producción del espacio. Pero, al mismo tiempo, no es posible dar cuenta de los espacios urbanos de marginalidad y/o acumulación de desventajas sociales sin reconocer que son el resultado de las políticas de gobierno de la ciudad, del funcionamiento del mercado de suelo y de la acción de los residentes. Con base al trabajo de campo realizado, nos interesa centrar la atención en uno de los barrios estudiados[8] con el fin de destacar tres rasgos transversales a las dinámicas de violencia urbana a escala barrial (en contexto de marginalidad urbana)

Estigmatización territorial y experiencia urbana

Durante la entrevista a María, una residente de más de 40 años en un barrio ubicado al sur de Quito y resultado de las estrategias de acceso a suelo y vivienda de sectores populares, se le planteó una pregunta sobre cuáles son los aquellos aspectos que le "gustan o agradan" de su barrio. Usualmente, esta es una pregunta que lleva a respuestas que hablar sobre los amigos o la familia, o el esfuerzo como rasgo de los sectores urbano populares. Sin embargo, en este caso la respuesta fue otra.

> Que será, a mí, a mí no me agrada, no me agrada, yo ya como aquí vivo cuantos años he sembrado semilla [risas], no me agrada o no sé no, a mí

8 El barrio se ubica al sur de la ciudad y es mencionado recurrentemente en las noticias, periódicos y conversaciones informales de residentes de la ciudad como un "lugar peligroso". Para mantener el anonimato de las personas entrevistadas, no se hará referencia al nombre del barrio ni al nombre real de los entrevistados.

> no me agrada nada, no, lo que sí se me agrada es la policía, que haya más policías, que haya más control, haya más o sea más seguridad, eso sí, yo he sido tan ansiosa de ver que haya más seguridad, para que la niñez, la juventud juegue, más que sea en la calle pero con tranquilidad, que nadie les haga daño, ni les haga nada.

Los procesos de estigmatización territorial no sólo hacen referencia a las distintas formas en que un territorio y sus residentes son "vistos" desde afuera o partir de las construcciones mediáticas. Por el contrario, es un discurso en el cual también participan los propios residentes. Posee un "doble efecto" (Wacquant 2007) en la medida que no sólo genera una serie de barreras y situaciones prácticas que los residentes deben enfrentar cotidianamente (que los taxistas no quieran entrar al barrio por ejemplo), sino también influye en los ritmos y lógicas internas del barrio y sus residentes. Así, es posible identificar cómo las personas deben adecuar su desplazamiento cotidiano con el fin de no ponerse en riesgo: la noche, las escaleras que suben al barrio o la tienda se convierten en los espacios/tiempos que deben ser evitados. Le pedimos a Pedro que nos cuente sus desplazamientos en el barrio:

> Si acá, en [a dos cuadras], ahí en la farmacia ahí también es bien peligroso, no ve que ahí se bajan todos los que vienen en la ruta, los de este lado y la ruta se va al [otro barrio], se quedan ahí ellos están listos, ahí a una chica de aquí le habían asaltado viniendo del colegio el otro año, le han quitado el celular, la plata que había llevado y, once y media que ella se iba a coger el recorrido y le asaltan a la hija de la vecina dos veces ya. Entonces uno ya se sabe los sitios donde más o menos están, y, pero verá ellos son pilas verá, verá a mí, cuando a mí me asaltaron, a mí me asaltaron 20 para las seis [de la mañana], yo bajaba, ahí abajo habían estado donde le digo que la muerte de esa niña, ahí habían estado cinco pero todos se conocían, a lo menos el uno fue hijo de una inquilina que yo le tenía aquí pero yo cuando vi que ya el muchacho se dañó […]) y verá pero yo sólo mi instinto fue, yo bajaba y me quedaron viendo y todavía uno me saluda, buenas me dice. Todos me quedaron viendo, pero el uno que me saluda siempre me dice veci, ya se va le digo, ya veci le digo qué hace aquí, nada dice aquí tomando ah, pero verá a mí se me vino una, una sensación que me iban a, sí que me iban asaltar y

yo todavía ya me iba, a más yo de reojo yo les regresaba a ver digo no sentados están, sentados están y ya me tocaba bajarme al parque para abajo pero cómo sería la carrera de ellos, ellos se han subido pues, no se han bajado por ahí, se han dado la vuelta y ya me topan en el medio parque, ahí entre cinco me asaltaron, los cinco que estaban ahí mismo, ellos me asaltaron.

Fragmentación barrial

La fragmentación –a partir de las entrevistas realizadas– se organiza en torno a dos tipos de narrativas y experiencias urbanas. La primera tiene que ver con la propia definición de "barrio". Lefebvre (1978) argumenta que existe un conjunto de prenociones sobre el barrio, ligadas a ideales de comunidad y formas de "comprender" y planificar la ciudad. Frente a esto propone: entender el barrio a partir de la lectura de la ciudad y por la forma en que "fuerzas sociales" actúan sobre el espacio; no asumir el barrio como realidad dada y configurada, sino como un espacio en constante proceso de configuración donde se producen interacciones sociales directas.

Si asumimos la premisa de que el barrio opera como el lugar donde el tiempo y espacio confluyen y donde los residentes construyen los sentidos de su experiencia urbana; en los barrios es donde se construye un espacio cualitativo de experiencia urbana, en donde se integran formas específicas de uso, apropiación e identificación del lugar. Como señala un entrevistado, "Bueno es que verá: el vivir en el barrio, toca amarle al barrio, porque estoy aquí. De salir, uno se va al centro o por donde quiera, para hacer diligencia pero lo más primordial es que uno se sienta bien". (Entrevista a residente). A lo que llama Lefebvre es a no tomar el barrio como unidad dada o natural, sino como producto de una configuración económica, política, social que configura y articula lo urbano como experiencia de los sujetos.

Es a partir de los procesos de reestructuración de la ciudad que se puede entender los patrones de asentamiento y la formación de barrios marginales en las zonas periféricas. Además, se debe considerar que los mecanismos de segregación urbana adquieren nuevos criterios en las últimas décadas (Caldeira 2007), en donde el miedo, la inseguridad y la criminalidad ad-

quieren mayor visibilidad como elementos que configuran la segregación y organizan mental y simbólicamente el espacio urbano. Es decir, de los criterios clásicos en los que se basaba la diferenciación y segregación; se reconfiguran a través del miedo como un principio que adquiere cada vez mayor importancia. Si bien siempre hubo "miedo" de parte de ciertos grupos sociales hacia otros, ahora podemos hablar de una característica dominante de la vida urbana, donde –junto a la incertidumbre– la inseguridad y miedo se convierten en criterios centrales de la experiencia urbana (Carrión y Núñez 2006; Caldeira 2007).

¿Cómo se establecen los límites al interior de los barrios seleccionados? Se podrían señalar –a partir de las entrevistas– dos criterios utilizados por los propios habitantes para establecer estas fronteras simbólicas. Por un lado, se encuentra la relación que se establece entre las personas que participaron en los procesos de formación de los barrios y –en muchos casos– de la forma en que colectivamente se hicieron mejoras en los barrios. Estos criterios de diferenciación se expresan en la forma en que los habitantes explican el porqué de las diferencias materiales al interior de los barrios. Así, las referencias a la participación en las mingas (formas de acción colectiva) para la realización de tal actividad aparecen para señalar cómo se van formando grupos de habitantes.

Este primer criterio es utilizado con mayor frecuencia a la hora de narrar las divisiones al interior de los barrios. "Mi barrio se concentra en mi calle" explica un residente. Son los residentes de esta calle los que participaron en la construcción de la casa comunal y estuvieron activos, señala otro. La acción colectiva que permitió el mejoramiento del barrio estableció diversos límites imaginarios; los cuales se reforzaban o modifican con los discursos de organización de la población provenientes del municipio. Este discurso barrial para organizar la acción colectiva permitía generar espacios de articulación entre las demandas de los residentes por acceso a servicios y mejoramiento, con las posibilidades de intervención y recepción de la autoridad local. En un nivel, el acceso a un bien público (del barrio y la vivienda) articulaba la relación entre residentes y autoridad local; y en un segundo nivel, la participación de los residentes permitía establecer diferencias al interior del barrio. Este criterio será el dominante –a grandes rasgos– hasta comien-

zos de la década de 1990, en donde gran parte de los barrios seleccionados logran una mayor consolidación urbana y acceso a servicios básicos. Va a ser durante estos años donde en las narrativas de los residentes empieza a aparecer con mayor fuerza la idea de fragmentaciones internas ya no surgidas por la participación o no en las acciones colectivas, sino en la idea de cómo se inicia una "degeneración" del barrio en términos de la seguridad.

Así, el segundo criterio utilizado por los habitantes para señalar los límites al interior de los barrios tiene que ver con la inseguridad y el miedo. Por un lado, se establece una mayor diferencia entre lo que constituye el espacio privado del espacio público del barrio. La casa, en tanto frontera de lo controlable (vivienda) y lo inseguro (vía pública) adquiere mayor importancia. Y, por otro lado, se establecen diferenciaciones en el espacio público del barrio. Al pedirles a los residentes que señalaran en un mapa aquellas zonas donde se desplazaban usualmente y las estrategias que adoptaban respecto a los lugares considerados de "mayor riesgo"; un tema que se repetía constantemente era el de clasificar estas zonas como externas al barrio.

La segunda característica de la fragmentación a escala barrial tiene que ver con la configuración de criterios de diferenciación. Se generan tres tipos de mecanismos de diferenciación. Por un lado, respecto a aquellos que viven en los "barrios colindantes". Se intenta establecer una diferencia entre sectores considerando la decencia de los residentes. Así, respecto al "barrio" que se ubica a sólo dos cuadras de su casa, un señor dice que es:

> [es más peligroso], si es como que un poco más abierta entonces es como que hay más gente y hay más gente mala, aparte de eso como por arriba ya no les gusta vivir mucha gente como le digo de otro, de otro nivel o un poco más, más buena, vienen gente de otro lado a vivir aquí porque es más barato los arriendos y cosas así, entonces más que nada por eso que justo están concentrándose en la parte de arriba.

El traslape de condiciones socioeconómicas y morales aparece como la descripción de estas áreas cercanas donde "las personas son más complicadas", y donde "no hay que ir de noche.

Las "anécdotas" de situaciones violentas en el barrio usualmente involucran el reconocer como origen a los "vecinos" de los barrios colindantes.

Días previos a la realización de una entrevista, se produjo un enfrentamiento entre dos grupos de jóvenes. Mientras nos contaban cómo había sucedido el evento, empezaron a aparecer otros dos criterios relevantes para comprender la dinámica barrial. Juana empezó a contar:

> Lo que pasa es que estaban tomando aquí unos chicos y al día anterior le habían pegado a un chico de un grupo de arriba, y entonces han bajado ellos y ha bajado él, pero con todos los amigos que eran como unos 20 con palos, con piedras y aquí estaban sólo tres no más, entonces ellos sacaban las piedras y se comenzaban a lanzar y todos se lanzaban piedras y era ahí, parecía una guerra parecía eso, y llamábamos a la policía y no salía.

¿Cuáles son estos dos mecanismos de diferenciación adicionales? Uno, la diferencia entre propietarios y los que alquilan. Como parte del proceso de consolidación urbana (acceder a los servicios y mejora en las condiciones materiales del equipamiento y las viviendas), los residentes iniciales empezaron a trasladarse a otras zonas de la ciudad, y empezaron a utilizar sus predios como un medio de ingreso económico (alquiler). Un residente del barrio, intenta cuidar su explicación, y nos señala:

> Haber, del tiempo que…hasta hace 15 años era muy tranquilo el barrio era, entre todos nos conocíamos, eh, había amistad, compañerismo, porque todos los dueños de casa vivían en la casa los dueños de casa, ahora en cambio la diferencia es que todos se han ido los dueños de casa, y, los que viven son personas que arriendan y por lo general vienen de provincia y por lo tanto no se discrimina aquí a la, al tipo de persona que viene, y se ha llenado mucho de gente que tiene muchos vicios, entonces por lo tanto el barrio se, se ha complicado la situación de seguridad, si es normal aquí peleas callejeras, con pandillas.

La flexibilidad del "alquiler" (su bajo costo, etc.) son las condiciones que llevan –a juicio de Juana o María– a explicar porque hay "delincuencia en su barrio". Ya no se trata sólo de diferencias con otros sectores, sino al interior de lo que se podría denominar el "barrio"; esto es, unas cinco cuadras de distancia entre los límites. La fragmentación de los "límites" espaciales

colectivos va de la mano con el discurso sobre las diferenciaciones internas, y el cómo el barrio se convierte en "una cuadra", y los "vecinos son los dañados".

La última diferenciación es la importancia que adquieren los jóvenes como aquellos que "privatizan" los usos del espacio y los que están vinculados a las actividades delictivas y violentas. Las explicaciones sobre esta situación en los entrevistados no se alejan de lo esperable: la falta de control y supervisión de los padres, el trago y las drogas, y la falta de espacios recreativos "sanos" constituyen los argumentos principales para explicar la situación de los jóvenes en el barrio. Son los jóvenes (algunos de ellos) los que deben operar bajo las lógicas de una "vida de barrio" que otorga valor a la capacidad de ejercer violencia, prácticas hiper masculinizadas, los rituales en torno al consumo, etc. Es decir, son ellos los que sufren una doble violencia: la ejercida por las instituciones básicas (como el mercado laboral) en donde no tienen cabida) y la autoimpuesta por ellos. En todo caso, estas tres diferenciaciones expresan la situación de distancia que existen entre los residentes y los mecanismos que operan para diferenciar entre las personas "sanas" y "dañadas".

Disputas internas y organización social

Un proceso central en el proceso de producción del espacio urbano en ciudades como Quito (y otras ciudades de América Latina) tiene que ver con las distintas formas de acceso a suelo para vivienda y los mecanismos a través de los cuales grupos sociales se organizaron para alcanzar el acceso a la tierra y luego para convertirse en un actor demandante frente a las autoridades públicas para la mejora de la calidad urbana, acceso a servicios básicos, entre otros. En gran medida, este actor político urbano (las organizaciones barriales, vecinales) articulaba las demandas, y se enmarcaba dentro de lo que se consideraba una "tradición colonial" y que alcanzó convertirse en Ley Municipal alrededor de 1950. Es decir, las "mingas" o el trabajo colectivo respecto a un bien o servicio dentro de la "comunidad" constituían uno de los espacios centrales de articulación política de

la ciudad, y elemento de cohesión social.[9] Sin entrar al detalle respecto a estos procesos, lo que nos interesa es señalar la existencia de este conjunto de organizaciones con demandas claras (adoquinado, acceso a servicio de agua y desagüe, titulación, etc.) sobre las que actualmente se superponen las organizaciones barriales en temas de seguridad impulsadas por el Municipio y la Policía. Estos procesos son los repertorios de acción colectiva que influyen sobre las formas en que actualmente actúan las organizaciones para temas de seguridad.

¿Cómo eran estas formas de "acción colectiva"? Un entrevistado nos recuerda:

> Es que antes [1950-1960] cuando necesitábamos por decir agua ya, por el agua por ejemplo aquí está la llave presente hasta ahora pero yo era la dura no, de esta calle, yo le, yo le quitaba los turnos si es que no salen a las sesiones, a las mingas, entonces así me vengan con machete encima yo me paraba duro, una señora de acá abajo justamente me salió con un machete dijo pues tiene que darme el agua, entonces le dije a manos lavadas no se puede tener el agua solamente viendo la cara de los gran pendejos no cierto dígame usted. Nosotros teníamos, siempre se va, se cortaba las mangueras por arriba y ya era minga si ya, ya venía el agua sucia corre a, a vernos arriba, yo era haber salgan a las mingas gritando, silbando vamos para arriba cuatro, cinco mujeres nos íbamos casi normalmente los hombres como trabajan y nosotros en la casa.

Este tipo de historias se repiten con frecuencia. Las disputas entre residentes de distintos sectores, o de los residentes con el Estado eran acciones cotidianas que configuran mecanismos de cohesión social e interacción intragrupal. ¿Cuál es la relación entre esos repertorios y los actuales? Una primera diferencia –a juicio de varios entrevistados– sería que en el pasado –donde los residentes sí tenían capacidad de intervenir sobre sus demandas específicas– y los problemas actuales de violencia urbana en donde se considera que es un problema "externo" y que no puede encontrar solución

9 Es necesario relativizar esta afirmación para no caer en una suerte de "nostalgia" por los lazos comunitarios del pasado. Visión que muchas niegan que antes también existieron conflictos, disputas, etc.

dentro del espacio comunitario del barrio. Al referirnos a externos, agrupamos el conjunto de narraciones respecto al "por qué" de la inseguridad y la situación de elevada criminalidad en cada barrio. En estos discursos, la ciudad aparece como el productor de la violencia y se mezclan un conjunto de "causas" sobre la criminalidad en tres niveles: personal (el carácter cada vez más individualista y egoísta de los residentes); socio-económico (los barrios que mantuvieron niveles altos de precariedad urbana se convierten en espacios con altos niveles de movilidad residencial, la importante presencia de extranjeros que satisfacen el estereotipo estigmatizado de "criminal", entre otros aspectos); y el espacial (una vez solucionadas –en alguna medida– las demandas respecto al inmobiliario y servicios urbanos, el espacio se fragmenta para convertir en una disputa respecto a las residencias; si hablamos de fragmentación en la ciudad, es en los barrios donde esta adquiere sus niveles más cotidianos al expresarse como una disputa entre los residentes por el control de su espacio privado –la casa– frente a ese "otro" espacio sobre el cual se ha perdido el control).

Y que nos llevan a un tema central –pese a que muchas veces ha sido dejado de lado– en el debate sobre seguridad ciudadana: ¿Qué tipo de bien es la seguridad para las personas? Pese a que esta interrogante apareció una vez terminado el proceso de recolección de información y que aparece como tema transversal a muchas de nuestras interrogantes como se vio en la sección anterior, se puede plantear que la seguridad –pese a que normativamente se sitúa como un derecho garantizado por el Estado– aparece como un espacio ambiguo en la medida que articula estrategias individuales (auto-protección, realizar cierto tipo de usos en el espacio), colectivas (expresadas a través de las organizaciones) y de presencia estatal (policía comunitaria, policía, entre otros).

En la narrativa de los entrevistados, el vínculo entre los tipos de acción colectiva empleados durante los procesos de formación y demanda por acceso a servicios del barrio y las formas de acción colectiva ligadas a la búsqueda de mayor seguridad, no logra articularse con claridad. Pese a que los repertorios de acción colectiva se mantienen en muchos casos –expresado en la constante comparación entre las mingas comunales y las acciones que debería cumplir las organizaciones en temas de seguridad–,

la ambigüedad respecto a si la seguridad debe ser algo individual o colectivo disminuye las posibilidades de insertar explícitamente las organizaciones barriales en el tejido organizacional del barrio. Sin embargo, como se verá a continuación, es una ambigüedad que logra ser resuelta por los propios residentes a través de su participación en lógicas de reproducción de la violencia.

La violencia urbana involucra un conjunto de dimensiones articuladas en contextos específicos (Bourgois 2005). Además, supone superar visiones ancladas en narrativas de "buenos-malos" para comprenderla como una dinámica transversal a la experiencia urbana de los residentes. Las características de los residentes de estos espacios –marcados por la precariedad y la situación de pobreza– y la ubicación del barrio deben entender como producto del juego entre las políticas estatales, el mercado y dinámicas de nueva marginalidad (Wacquant 2007). Es decir, como receptores de formas de violencia estructural (por ejemplo, la pobreza). Pero al mismo tiempo, son estos espacios los que reproducen otras formas de violencia (violencia cotidiana) a través de los altos niveles de criminalidad y de inseguridad, de actores que poseen el control del espacio a través de prácticas sistemáticas de violencia, entre otros.

Una de ellas tiene que ver con la pregunta sobre si en estos espacios (barrios) existen grupos que poseen el monopolio de la violencia cotidiana (interpersonal, directa) y un control sobre el espacio. Inicialmente, partimos de la premisa de la existencia de grupos informales articulados de forma precaria e inestable a redes de criminalidad (robo, microcomercio de drogas, etc.). Sin embargo, al empezar a identificar a aquellos actores que participan en la definición de los usos y formas de apropiación del espacio, se pudo identificar que un actor clave son las organizaciones barriales en temas de seguridad que existen en cada uno de estos espacios. ¿Cuáles son los rasgos que adoptan las organizaciones vinculadas a la seguridad ciudadana? La palabra del presidente de la organización barrial puede ayudar a dar una respuesta. Así nos contó la historia de disputa entre su personal (y el rol que adopta una vez que se vuelve presidente) y un personaje del barrio que es constantemente señalado por los residentes como el líder una banda local.

> No, ellos, eh, el "Señor X" que yo le digo, el subía por acá también, pero a mí, a mi me tienen como un, de apodo me dicen Chuck Norris, si, y él me tenía mucho respeto porque yo si me enfrenté con él, con toda la banda de él me enfrenté yo solito, y le saqué la, la, perdón la madre y, y el cogió y dijo a toditita la banda que eran como unos 30 o 40 de aquí, a este Chuck Norris le respetan, le saludan, y parece que eso sirvió mucho [risas]. Mi mujer tenía un negocito, vendía unas habitas ahí afuera todo eso, y ya venían a querer cobrarle el impuesto, y yo me paraba no, que fue Chuck y se iban y, y ya después hablé con el Jefe, eh, mira en mi barrio no lo hagas, sí, en mi barrio no lo hagas.

Como se muestra en la cita anterior, las formas de desempeño y "éxito" de algunas organizaciones barriales, se basa en las posibilidades de poder ejercer formas de violencia cotidiana al interior del barrio. Al interior de los barrios seleccionados, las organizaciones poseen un carácter frágil dado la continua presencia de grupos ligados a actividades criminales. Grupos que muchas veces pertenecen al mismo barrio, y que terminan enfrentando a personas que viven en casas aledañas debido a desconfianza y/o realización de crímenes. Regresando a la cita, el informante intenta explicar cómo logró convertirse en un líder reconocido y respetado por el conjunto de residentes del barrio y de los barrios limítrofes. Como se observa, es una historia atravesada por la posibilidad de poder ejercer violencia cotidiana, de ser reconocido legítimamente en la lógica barrial como una persona capaz de llevar a cabo acciones violentas. Si bien esta no es una historia común en todos los barrios; si existe una constante en los barrios seleccionados: las posibilidades legítimas de ejercer violencia por parte de los ciudadanos organizados.

¿Qué implicancias tiene esto para la vida cotidiana en el barrio? ¿Para la reproducción de una dinámica de violencias urbanas? Se puede señalar dos elementos. En primer lugar, la disputa central para las organizaciones barriales tiene que ver con el uso y apropiación del espacio. ¿Quién puede ocupar los lugares en determinados momentos? Por ejemplo, la necesidad de "patrullar" por las noches y de definir qué usos son apropiados y qué usos no, se convierte en un tema central en las discusiones de algunas organizaciones barriales. Estas dinámicas incorporan usualmente periodos

de violencia interpersonal y cotidiana, en donde los que llevan a cabo la acción son las propias organizaciones. Esta situación, a diferencia de lo que se podría suponer, es una forma de seguir normalizando la violencia al interior del barrio. En algunos casos, la presencia de grupos ligados a actividades criminales (robo, venta de drogas) o actividades ilícitas (consumo de drogas, entre otras) se convierte en una situación normalizada de violencia. La presencia de las organizaciones barriales que se insertan en esta lógica, sólo continúan reproduciendo las formas de violencia, lo cual da cuenta de los límites posibles de políticas públicas sobre seguridad basadas en la organización.

En segundo lugar, y no tan difícil de suponer, la disputa entre organizaciones y grupos informales ubica a los residentes en un espacio vulnerable al interior del barrio. Las redes de interdependencia formadas alrededor de actividades criminales (personas que dependen para su sustento u otros fines de este tipo de actividades) generan formas espontáneas de organización que –en algunos casos– logran incorporar a una mayor cantidad de residentes que las organizaciones formales para temas de seguridad. Esta disputa no sólo otorga vulnerabilidad a los miembros de las organizaciones, sino a aquellos residentes que deciden no participar en ninguna forma de acción colectiva. Para estos últimos, la vía pública deja de ser un espacio posible de apropiación en tanto son altamente victimizados por los grupos criminales al ni siquiera poseer un grupo de sustento como podría ser las organizaciones barriales.

Cierre

En este capítulo se han tratado de señalar tres ideas centrales sobre las dinámicas de la violencia urbana en Quito tomando como referencia tres ámbitos de discusión: a) los lógicas de concentración y dispersión de los delitos a escala metropolitana, b) la forma en que las políticas de prevención operan asociadas a áreas que no necesariamente presentan los índices delictivos más importantes, pero que operan como un recurso para sectores urbano populares para enfrentar la situación de inseguridad y miedo. c)

los rasgos centrales en áreas de "marginalidad" (Wacquant 2007) en donde las políticas de seguridad –a través de las organizaciones barriales– colaboran en la consolidación de un modelo de fragmentación urbana. Lo que se pone en discusión finalmente en estos tres niveles es cómo repensar los mecanismos de integración y cohesión social en un contexto donde la violencia e inseguridad se convierten en elementos centrales en la producción de la ciudad y la experiencia urbana.

Bibliografía

Anselin, Luc y otros. 2000. *Spatial Analysis of Crime.* Documento electrónico. Disponible en: http://www.ncjrs.gov/criminal_justice2000/vol_4/04e.pdf

Braga, Anthony. 2006. "The crime prevention value of hot spots policing". Psicothema, 3: 630-637.

Brenner, Neil y Nik Theodore (2002). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe.* Malden, MA.: Blackwell.

Bourgois, Philippe (2005). "Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador". En *Jóvenes sin tregua. Cultura y política de la violencia,* editado por Francisco Ferrándiz y Carles Feixa, 11-34. Barcelona: Anthropos.

Caldeira, Teresa. 2007. *Ciudad de Muros*. Barcelona: Gedisa.

Carrión, Fernando. 1987. *Quito. Crisis y política urbana.* Quito: Ciudad.

Instituto de la Ciudad. 2009. *Quito, desarrollo para la gente. Tomo II: metrópolis, dinámicas, actores e indicadores.* Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Lefebvre, Henri. 1978. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.

Pontón Cevallos, Daniel. 2009. *Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

Ratcliffe, Jerry H. 2002. "Damned if you don´t, damned if you do: crime mapping and it´s implications in the real world". *Policing and Society 12*(3): 211-225.

_____ 2004. "The hotspot matrix: A framework for the spatio-temporal targeting of crime reduction". *Police Practice and Research 5*(1): 05-23.

Rebotier, Julien. 2009. "Inseguridad urbana y ciudad del miedo. Comportamientos defensivos y distanciación social en Caracas". Ponencia presentada en LASA 2009, Rio de Janeiro. Documento disponible electrónico.

Rodríguez, Alfredo, Rodríguez, Paula y Ximena Salas. 2009. *Producción de espacio urbano marginal: violencia hacia las mujeres, guetos y fracturas en la ciudad*. Ponencia presentada en el Congreso LASA, Junio.

Rodríguez, Alfredo, Rodríguez, Paula y Enrique Oviedo. 2008. "Cohesión social: miedos y políticas de ciudad". *URVIO*, *4*: 111-210

Silveira, Patricia y Rute Imanishi. 2009. "Favelas, pobreza e sociabilidade violenta no Rio de Janeiro: uma análise espacial". Ponencia presentada en LASA 2009, Rio de Janeiro. Documento disponible electrónico.

Tupiza, Alex. 2007. "La cartografía delictual y la seguridad ciudadana". *Ciudad Segura*, 17. Quito: FLACSO-Ecuador.

Vallejo, René. 2008. *Quito, de municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990 – 2007.* Tesis de Maestría. Quito: Ecuador.

Vallejo Rueda, Olga. 2009. "Participación comunitaria en la seguridad ciudadana: La experiencia de Quito". *Ciudad Segura, 34,* 4-9. FLACSO Sede Ecuador.

Wacquant, Loic. 2007. *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sistema carcelario brasileño, el fortalecimiento de los Comandos y los efectos perversos sobre las mujeres presas: Sao Paulo como paradigmas[1]

Camila Nunes Dias[2]
Rosangela Teixeira Goncalves[3]

Introducción

Luego de casi tres décadas de la reapertura democrática, las políticas dirigidas al área de seguridad pública en Brasil, específicamente las relacionadas al sistema penitenciario, se constituyen como objeto privilegiado de reflexión sobre la consolidación del proceso de democratización y sus impasses (Salla 2006), suscitando innumerables reflexiones.

De acuerdo con Caldeira (2000), Adorno (2002) y Salla (2006), al paso que hubo una expansión de la ciudadanía política en Brasil, que culminó con la promulgación de la Constitución de 1998, hubo al mismo tiempo una deslegitimación de la ciudadanía civil. Adorno (2003) señala que en los últimos cuarenta años, el período de redemocratización coincide con el aumento de la violencia urbana y el crecimiento exponencial de las tasas de casi todas las modalidades de crimen, especialmente los homicidios cometidos con armas de fuego, el aumento de la letalidad policial y reiteradas

1 Artículo traducido del portugués por Nilma Martins.

2 Magíster y Ph.D. en Sociología por la Universidad de São Paulo (USP), profesora de Licenciatura en Políticas Públicas de la Universidad Federal del ABC (UFABC), docente del Programa de Postgrado en Ciencias Humanas y Sociales (UFABC), investigadora del Núcleo de Ciencias Estudios de la Violencia (NEV-USP), asociada al Foro Brasileño de Seguridad Pública. Correo electrónico: camila.dias@ufabc.edu.br

3 Doctoranda en Ciencias Humanas y Sociales por la Universidad Federal del ABC-UFABC. Tiene una maestría en Ciencias Sociales en el Programa de Postgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Estatal Paulista Júlio Mesquita Filho (UNESP - Campus de Marília) y posgrado en Ciencias Sociales, por la misma institución. Correo electrónico: rosangela.teixeira@ufabc.edu. br

denuncias de práctica de tortura en las instituciones penitenciarias. Con el aumento del número de delitos, se produjo un incremento en la circulación de ingresos, de tal modo, tales cambios provocaron alteraciones en el fenómeno del crimen y de la violencia, insertando esos elementos como frecuentes en el cotidiano de la población.

Por lo tanto, menos de un año después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, las políticas públicas de represión a los delitos pasaron a fundarse "bajo el enfoque exclusivo de la derogación de derechos de los acusados y presos y de la intensificación del uso de la prisión" (Teixeira 2009, 93). A partir de la década de 1980, pasa a haber un incremento en la estructura institucional de las policías y del sistema penitenciario del país, en respuesta a la demanda de la población por una presencia más intensa de los órganos de represión y control y la opción por el encarcelamiento ha sido la respuesta al crecimiento de los crímenes dada por el Estado.

Considerando que en el funcionamiento de las políticas penitenciarias en Brasil residen los más acentuados desafíos y paradojas dentro de la perspectiva de la democratización política y de la constitución de un Estado Democrático de Derecho, presentaremos a continuación un breve panorama de la actual situación del sistema carcelario nacional. Sin embargo, considerando las enormes diferencias estaduales en lo que concierne a las políticas penitenciarias en el contexto del pacto federativo brasileño a partir del cual la gestión penitenciaria es de responsabilidad de los estados, proponemos la discusión de un caso peculiar del estado que posee 1/3 de la población carcelaria brasileña y la mayor red carcelaria del país, São Paulo. Tanto por su extensión física, como por sus opciones políticas

y administrativas, se trata de un caso paradigmático y cuyo análisis puede ser fundamental para comprender las tendencias nacionales de las dinámicas penitenciarias en Brasil. Finalmente, dentro de este caso específico, abordaremos algunos de los efectos perversos de tales procesos políticos y administrativos sobre el segmento que más crece dentro de las cárceles brasileñas, las mujeres.

Panorama de la situación carcelaria brasileña

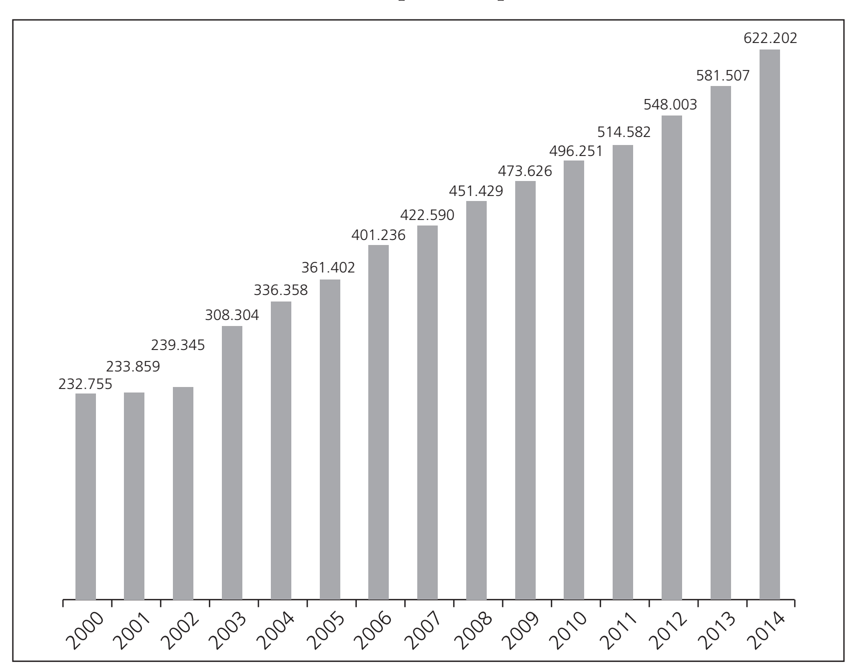
Antes de iniciar la exposición de los datos agregados sobre la población carcelaria brasileña, es importante registrar las enormes dificultades de acceso a las informaciones y la baja confiabilidad de los datos que se dispone al respecto. Un ejemplo bastante expresivo de esta dificultad es que los datos disponibles para consulta y que aquí serán expuestos datan aún de 2014, esto es, no se conoce información sobre las personas presas en Brasil relativas a los años 2015 y 2016. Por sí solo, ese hecho denota la falta de transparencia, de control social interno y externo y de *accountability* que caracterizan las políticas penitenciarias y la gestión de las prisiones en Brasil. Hechas las debidas salvedades, pasemos a la exposición de algunos datos importantes para comprender la situación grave del sistema penitenciario brasileño.

De acuerdo con los datos del Levantamiento Nacional de Informaciones Penitenciarias (Ministerio da Justiça 2014a) Brasil es considerado el cuarto país[4] en el mundo que más encarcela, habiendo alcanzado en 2014, el número de 622 202 personas presas, de las cuales un total de 584 758 estaba en el sistema penitenciario estadual, 37 444 bajo custodia de las Secretarías de Seguridad/Cárceles de comisarías y 397 custodiadas por el Sistema Penitenciario Federal (Ministerio da Justiça 2014a).

En 2014, el total de vacantes, era de 371 884, existiendo un déficit de 250 318 vacantes, con una tasa de ocupación del 167%, lo que corresponde a una media de 1,67 presos por vacante. En relación con la tasa de crecimiento, en el año 2000, el total de presos en Brasil era de 232 755, pasando a 622 202 en 2014, lo que representa un aumento del 267% en los últimos 14 años.

4 De acuerdo con el Infopen (2014), el Brasil ocupaba la cuarta posición entre los 20 países con la mayor población penitenciaria del mundo, quedando atrás de los Estados Unidos, China y Rusia.

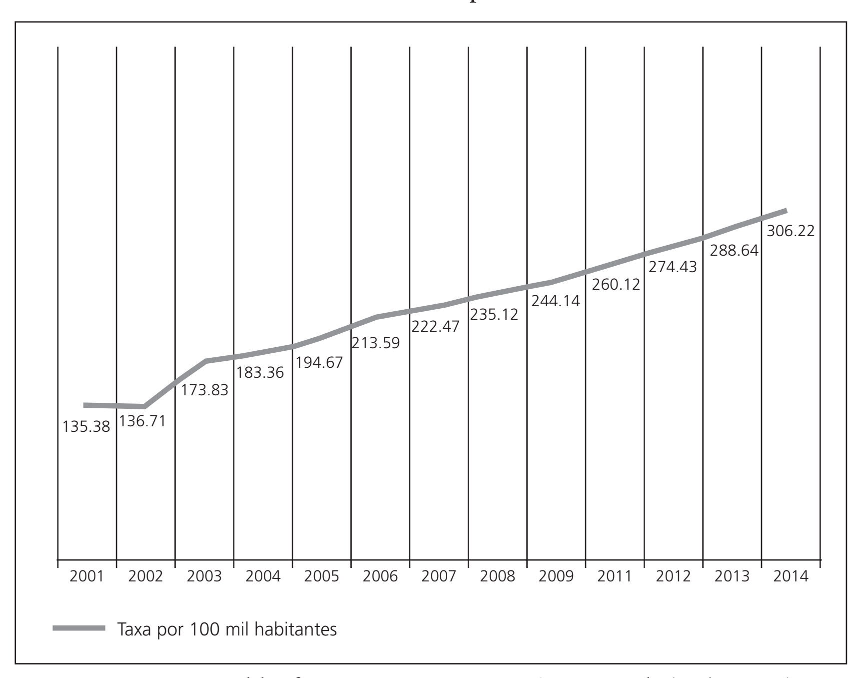
Gráfico 1. Evolución de la población penitenciaria brasileña



Fuente: Relatórios Estatísticos Sintéticos do Sistema Prisional Brasileiro - 2000 a 2013. http://www.justica.gov.br/seusdireitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional/relatorios-estatisticos-sinteticos

Si consideramos la tasa de aprisionamiento, es decir, el cálculo proporcional a la población brasileña total, pasamos de 135,38 personas presas por 100 mil habitantes en 2001, a 306,22 presos por 100 mil habitantes en 2014.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de aprisionamiento en el Brasil



Fuente: Levantamiento Nacional de Informaciones Penitenciarias – INFOPEN, Diciembre/2014, DEPEN/MJ

Por lo tanto, todas las opciones de referencia que podamos considerar, indican para un aumento exponencial de la población encarcelada en los últimos años.

Además del aumento del número absoluto y relativo de personas puestas bajo la custodia estatal en régimen de privación de libertad, es importante destacar que no podemos considerar sólo el número de presos en sí, sino el flujo de personas que entran y salen del sistema penitenciario, cuyos datos permiten inferir de manera más exacta, el número de personas que "pasan" por el sistema carcelario y son por él afectados de alguna forma (Días 2017). Incluso considerando la precariedad de los datos es posible decir que en el año 2014, aproximadamente 1 millón de personas pasaron por el sistema penitenciario en Brasil. De la misma forma, Cunha (2008),

en investigación realizada en Portugal analiza la erosión de las fronteras entre la prisión y el barrio, pues el flujo de personas, que se establece en torno a la prisión, genera un flujo de objetos, cosas, informaciones, etc.

Es necesario considerar aunque, además del preso, hay una amplia red de personas cercanas a él, como compañeros (as), familiares, amigos, vecinos, que igualmente acaban siendo afectadas por la pena de prisión, incluso en el plano económico. De este modo, la extensión de la pena de prisión supera el aumento del número de presos y de unidades penitenciarias, y aunque estos elementos no dejan de ser centrales, la pena de prisión abarca cada vez más personas, extendiéndose a territorios cada vez más amplios que son atravesados por flujos diversos "tanto en el sentido calle-prisión, como en la dirección prisión-calle".[5] (Dias 2017, 27).

Aliado al flujo de entradas y salidas de la prisión, el número de presos provisionales,[6] corresponde al 40% de la población carcelaria en el país, es decir, casi la mitad de los presos en Brasil, aún no ha sido juzgada. Cuando ese dato es verificado por estado, las diferencias son notables, teniendo el estado de Santa Catarina la menor tasa de presos provisionales, con el 26% y el estado de Tocantins, el 75% de presos provisionales.

De acuerdo con los datos de 2014 del total de crímenes tentados/consumados por personas condenadas o que aguardaban juicio en Brasil, el 46% de la población carcelaria está presa por crímenes contra el patrimonio, el 28% correspondía al tráfico de drogas, y 13% a crímenes contra la persona. Cuando comparado a las proporciones de cada tipo penal, por género, esos datos apuntan que las mujeres vienen siendo más encarceladas como consecuencia del tráfico de drogas, con un 68%, mientras que para los hombres, esta tasa es del 26% (Infopen 2014).

Es importante resaltar que las tasas de crímenes que componen la población carcelaria en el país, dice más acerca de la actuación de las instituciones de control social que sobre la dinámica criminal brasileña, pues demuestra

5 En cuanto a los flujos "prisión-calle", ver: Godói (2010).

6 Días (2017) destaca que la categoría "preso provisional" se utiliza en documentos oficiales, académicos, periodísticos, etc. para designar sólo a los presos que no fueron juzgados ni siquiera en el 1º. instancia. Es decir, los presos que fueron condenados pero recurrieron a instancias superiores –y que jurídicamente también son, por lo tanto, considerados "provisionales"– están clasificados como "condenados".

los crímenes que pasan por los filtros de las instituciones de la justicia criminal, siendo sintomático que el 75% corresponda al tráfico de drogas y a los crímenes contra el patrimonio, pues, históricamente, esos son los crímenes que tienen involucrado los segmentos más pobres de la población, que son objeto de las agencias de control. Esos son también, los "crímenes blanco" de las cárceles en flagrante, pues el flagrante como puerta de entrada al sistema de justicia está relacionado a la actuación ostensiva de la policía militar, que a los procedimientos de investigación de la policía judicial.[7]

En cuanto al perfil de la población carcelaria en el país, más de la mitad de los presos son jóvenes, siendo el 30,12% con edad entre 18 y 24 años y 24, 96% con edad entre 24 y 29

años, que juntos suman 55, 08 % de la población en el sistema penitenciario. Del total de presos, 62% son negros y 75% estudiaron hasta la enseñanza fundamental completa.

Dias (2017) en análisis sobre la recién "crisis carcelaria"[8], afirma que el incremento de la población penitenciaria brasileña, derivada de la actuación selectiva de las instituciones del sistema de justicia criminal, produjo efectos importantes en la dinámica social brasileña, pues el uso intensificado del encarcelamiento como opción política, reconfigura el lugar de la prisión en el Brasil y produce el desbordamiento de las relaciones y de los umbrales "entre lo dentro y lo fuera, lo interno y lo externo".

En el sentido expuesto anteriormente, consideramos que el estado de São Paulo impacta de forma contundente a la reconfiguración política a partir de la cual la prisión asume un lugar central en las dinámicas sociales de Brasil y, en razón de la importancia que São Paulo en lo que tiene que ver con la adopción de una opción política por el encarcelamiento masivo y por la extensión de la red carcelaria, tanto como por expresar de forma sui generis los efectos de esa opción política en la propia dinámica carcelaria.

7 Sobre la prisión en flagrante, ver los siguientes trabajos: Instituto Sou Da Paz (2012); Instituto Sou Da Paz (2014); Sinhoretto, Schlittler, y Silvestre (2014).

8 De acuerdo con Dias (2017) la llamada "crisis penitenciaria" es un producto directo y concreto de determinadas escojas políticas. Por lo tanto, el surgimiento, la expansión y la proliferación de las facciones penitenciarias es un producto concreto y objetivo de escojas políticas que hacen parte de un proyecto político, cuyo centro es la prisión.

São Paulo, la locomotora carcelaria del Brasil: un caso paradigmático

La pena de prisión como instrumento privilegiado de control social, tiene una dimensión aún mayor, en el estado de São Paulo, estado que concentra la mayor población carcelaria del país, responsable por 219 053[9] personas privadas de libertad, lo que corresponde al 36%, esto es, 1/3, de la población penitenciaria del país. El Estado de São Paulo, no casualmente, es también el estado que es cuna del Primer Comando de la Capital (PCC) y en el cual ese grupo tiene amplia hegemonía en las prisiones y en el mundo del crimen, así como control sobre diferentes territorios, especialmente en los barrios pobres de la periferia de grandes y medianas ciudades (Dias 2013).

El gráfico abajo indica el crecimiento de la población carcelaria en el estado, así como la distribución de los presos custodiados por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y custodiados por la Secretaría de Administración Pública SAP).

Gráfico 3. Crecimiento del número de presos - São Paulo (años: 1994-2013)

Fuente: Dias (2013)

9 Fuente: Levantamiento Nacional de Informaciones Penitenciarias – Infopen. Junio de 2014

En 2005, según informe del Depen, el Estado presentaba un déficit de 31 609 cupos. En 2013, se registran 97 363 cupos a menos que la cantidad de encarcelados.

Gráfico 4. Déficit de cupos en el Sistema Penitenciario - São Paulo (2005-2013)

Fuente: Depen (2005 a 2012; Anuario Brasileiro de Segurança Pública (2013).

A partir de lo expuesto, se concluye que, aunque el sistema se haya expandido a lo largo de las últimas décadas en lo que se refiere a la capacidad física, no fue posible acompañar el crecimiento aún más veloz e intenso del encarcelamiento. Es necesario registrar que actualmente el estado de São Paulo presenta un total de 168 establecimientos penitenciarios y, por lo tanto, una red carcelaria en relación con la cual ningún otro Estado se aproxima. Sin embargo, a pesar de esta "inversión" masiva en la construcción de prisiones, vemos en el gráfico arriba como el déficit de cupos permanece en una tendencia de aumento durante todo el período. Es decir, la expansión física del sistema provoca la demanda por más encarcelamiento en lugar de permitir mejores condiciones de cumplimiento de la pena (Dias *et al.* 2015).

El desajuste que involucra los recursos dispuestos por la administración penitenciaria y el volumen de personas encarceladas en el Estado es aún mayor cuando observamos la relación proporcional presos/agentes penitenciarios. En 2008 había la proporción de 1 agente por cada 5 presos, ya en el año 2012, esa proporción pasa a ser de 1 agente por cada 8 personas. Sin embargo, si consideramos que esa proporción excluye la inmensa cantidad de agentes alejados como consecuencia de problemas de salud, de vacaciones y en desviación de función, y, considerando que en el estado de São Paulo, el número total de agentes es dividido 4 turnos de trabajos, la relación preso / agente penitenciario alcanza una proporcionalidad pasible de ser observada en las unidades penitenciarias, que llega a ser de 1 funcionario para 300 presos. Dias (2015) apunta que esa proporcionalidad es una de las claves para comprender los cambios en el ámbito del sistema penitenciario paulista y, en un segundo momento, en el mundo del crimen en São Paulo.

Una vez que el Estado no era más capaz de dar cuenta de la custodia de los internos, esa prerrogativa fue paulatinamente siendo transferida a los presos. Así, a través de un mecanismo en que la construcción e imposición del orden dentro de las prisiones pasa a ser una prerrogativa de los propios presos, se acabó por crear las condiciones propicias para el fortalecimiento de grupos organizados: encarcelamiento masivo + superpoblación carcelaria + insuficiencia de grupos agentes del Estado + déficit material de todos los tipos = fortalecimiento de facciones penitenciarias (Dias *et al.* 2015), asunto sobre el cual volveremos adelante.

Simbiosis y orden en las prisiones paulistas: la actuación del PCC

En agosto de 1993, el Anexo de la Casa de Custodia Taubaté, fue escenario de la creación del PCC, con un discurso que postulaba la opresión del Estado, buscando la garantía de los derechos de los presos (Dias 2013), a través de una guerra contra los principales responsables de las torturas y malos tratos en el sistema penitenciario y en especial contra el Anexo, denominado "campo de tortura de Taubaté" (Teixeira 2006). Para Salla y Días (2014), el hecho del PCC tener su origen en el Anexo de la Casa de

Custodia de Taubaté es significativo, pues imperaba en la unidad un severo régimen disciplinario, en el cual los presos permanecían en celdas solitarias, por casi 24 horas, siendo blancos de arbitrariedades y de violaciones de derechos. No existían regulaciones formales en relación al funcionamiento del Anexo, de ese modo, imperaba la discrecionalidad en el envío de los presos, en el cotidiano y en el tiempo de permanencia (Dias 2009).

Dias (2017) señala que en los 24 años de existencia del PCC ocurrieron muchos cambios en su estructura y para comprender ese proceso propone la división en tres fases, que están marcadas por formas específicas de acción, discurso y dinámicas. La primera fase abarca los años 1993 a 2001, con un aumento constante del número de rebeliones, que se repetía año tras año, siendo ésta la fase más violenta, pues exigía la eliminación de individuos y grupos rivales, así como la demostración del poder, capacidad y disposición de los miembros y fundadores en imponer una nueva forma de ejercicio de poder. En ese primer momento, la responsabilidad y el poder decisorio sobre los más variados conflictos dentro de la cárcel quedaron a cargo de los propios líderes locales de la organización.[10] Sin embargo, el Estado no admitía la existencia del PCC que comenzó a aparecer tímidamente en el noticiero, a partir del año 1997 (Dias 2013).

Sólo con la "mega rebelión" de 2001, en la que presos de 29 penitenciarias se rebelaron simultáneamente, el PCC fue expuesto públicamente, tras casi una década de completa indiferencia en relación con su existencia. Las rebeliones simultáneas tenían como objetivo presionar a la administración penitenciaria para volver a la Casa de Detención de San Pablo, de los líderes que habían sido transferidos, días antes, al Anexo de la Casa de Custodia de Taubaté, y al mismo tiempo su desactivación (Dias 2013). En un primer momento, no fueron presentadas por los presos, denuncias acerca de las malas condiciones de las cárceles, ausencia de asistencia médica o jurídica, malos tratos, mala alimentación, etc. Sólo después de que algunas unidades se rebelen es que los líderes llamaron la atención de la imprenta a los problemas del sistema penitenciario. El saldo de la rebelión fue la

10 De acuerdo con Días (2011), fueron ocho los fundadores del PCC. En un primer momento, las decisiones estaban centralizadas en su cúpula, cuyos dos principales integrantes eran dos de los fundadores del PCC, Geleião y Cesinha, que se autodenominaron generales.

muerte de 20 presos, provocados por el conflicto entre grupos y facciones rivales (Salla 2006).

El período que comprende el momento posterior a la 1ª mega rebelión, junto con la publicidad del PCC, son fenómenos que concurren para caracterizar la segunda fase que va entre los años 2001 a 2006, pues, se tiene una rápida diseminación del PCC en las cárceles, aumentando el ritmo de su expansión en el sistema penitenciario.

Luego de la primera acción de gran impacto público por el PCC, el Gobierno del estado de São Paulo creó el Régimen Disciplinario Diferenciado, RDD, mediante la Resolución Nº 26/01[11] de la Secretaria de Seguridad Pública, SAP, como principal medida para combatir el crimen organizado en los presidios paulistas, con el objetivo de aislar a los líderes de la facción, buscando desarticular y debilitar el Comando (Teixeira 2006; Dias 2009).

Entre los años 2003 a 2006, algunas transformaciones ocurrieron en la estructura del PCC y como consecuencia hubo la reconfiguración del poder y la expansión del Comando. La violencia física deja de ser la única base de las relaciones de dominación, las relaciones pierden su carácter interpersonal y pasaron a ser reguladas por la organización que tomó para sí la prerrogativa del uso de la fuerza física contra quien no actúa de acuerdo con los principios y valores impuestos (Dias 2013). De este modo, los debates[12] pasaron a configurarse como núcleo duro en torno al cual se organizaron los patrones de funcionamiento político que son constituyentes del *Comando*.

Muchos cambios ocurrieron en las prisiones después del surgimiento del PCC como instancia regulatoria en las penitenciarías, como la disminución en el número de homicidios y de las agresiones entre presos, fin del consumo de crack y de los abusos sexuales, de la venta de espacios en la celda, de los intercambios de favores con agentes penitenciarios en beneficio propio, el uso de palabrotas, etc. (Dias 2013). El PCC reconfiguró en

11 Resolución SAP nº 26 de 04/05/2001 (Diário Oficial do Estado de São Paulo nº 84, vol.111, día 05/04/2001).

12 Los debates se constituyen como instancias formalizadas de mediación y regulación de conflictos, donde se efectúan juicios, se definen responsabilidades y, consecuentemente, se impone castigos (Días, 2013). Los debates tienen su origen en el sistema carcelario y fueron ampliamente diseminados en las periferias de las ciudades en los últimos años. Para ver más consultar (Feltran 2008).

gran parte la dimensión del orden en las prisiones, en términos de la forma de ejercicio de poder, de los elementos constitutivos de las jerarquizaciones y del uso de la violencia (Días, y Salla 2014).

Sin embargo, aunque desde su creación el RDD tiene como objetivo aislar a los líderes de facciones criminales, con el objetivo de desarticular y debilitar esas organizaciones, en 2006, se produjo una segunda mega rebelión, en la que 74 unidades prisioneras se rebelaron simultáneamente y el estado de Sao Paulo pasó por una de sus más graves crisis en la seguridad pública. La primera vez que una crisis en el sistema penitenciario desbordó los muros de las prisiones y alcanzó el cotidiano de la población, involucrando muertes de policías y de agentes penitenciarios, ataques con bombas a establecimientos públicos y privados y autobuses incendiados (Salla 2007). La crisis en el área de la seguridad trajo cambios en el mando de la Secretaría de la Administración Penitenciaria y la nueva gestión alteró en parte la relación con los liderazgos (Días, y Salla 2014).

En Sao Paulo, entre los días 12 y 20 de mayo de 2006, 439 personas fueron muertas por armas de fuego, esas muertes fueron acompañadas por rebeliones en 73 cárceles, agresiones, ataques contra policías, agentes penitenciarios, contra edificios privados, bancos, puestos policiales, incendios de vehículos de transporte público, como buses, paralizando temporariamente las actividades da ciudad (Adorno, y Salla 2007). Luego las acciones de violencia fueron asociadas al PCC, cuyo centro irradiador son las prisiones que componen el sistema penitenciario. Este episodio, marcó el paso a la tercera fase del PCC, constituyéndose como el marco de la hegemonía alcanzada por el PCC en el mundo del crimen, dentro y fuera de las prisiones en São Paulo (Dias 2017).

Al analizar los dos estatutos del PCC, Dias y Salla (2014) apuntan que una vez conquistada la hegemonía sobre los presos y con la consolidación de su poder sobre las actividades criminales fuera de las prisiones, el Partido redefine su relación con la masa carcelaria y con los integrantes del grupo. En el primer estatuto que aparece poco después de su formación, el PCC se colocaba como interlocutor de los presos ante las autoridades y accionaba las referencias legales, subyacente a las injusticias producidas como parámetros para la organización penitenciaria. El segundo estatuto,

que pasa a circular a partir de 2011, de acuerdo con los autores, trae menos puntos relacionados con los aspectos opresivos del sistema penitenciario, destinándose mucho más a establecer las reglas para el mantenimiento de la jerarquía y fidelidad de los miembros. De este modo, si en un primer momento el objetivo del PCC es conseguir la adhesión de los presos a la organización, en un segundo momento, el estatuto trae indicaciones relativas a la expansión del PCC para fuera del sistema penitenciario, delineando también reglas y castigos para eventuales violaciones.

De acuerdo con Dias y Salla (2014) el PCC alteró sustancialmente los papeles entre los presos, introduciendo nuevas jerarquías, estableciendo funciones como sintonía, disciplina, reconfigurando las relaciones sociales con los miembros del staff, a través de una serie de medidas que apunan a restringir al público máximo el contacto entre presos y funcionarios, reestructurando los papeles formales e informales de los funcionarios y de la administración penitenciaria.

De este modo, el PCC regula no sólo las actividades ilícitas en las que los individuos están involucrados, sino que abarca todas las relaciones sociales cotidianamente engendradas dentro de las prisiones controladas por el Comando en São Paulo, lo que implica el empoderamiento del PCC, una vez en que amplía las posibilidades de control de la población carcelaria (Dias 2017). Las relaciones entre el PCC y el Estado asumen una dimensión simbiótica (Shimizu 2011), pues, al paso que el Estado alimenta el mantenimiento de la política de encarcelamiento y la precariedad de las condiciones de cumplimiento de las penas, por otro, el PCC ejerce la gestión eficiente de la población carcelaria, manteniendo la estabilidad y el funcionamiento de las cárceles, permitiendo que la política de encarcelamiento se mantenga, incluso sin recursos y con un bajo número de funcionarios.

La actuación del PCC en la gestión de las unidades penitenciarias paulistas puede ser comprendida con una especie de privatización informal, en que una parte de los servicios prestados dentro de las cárceles son asumidos por individuos/entidades privadas.

Según Dias y Brito (2017), de la misma forma como ocurre en el caso del modelo tradicional o formal de privatización, en los modelos de priva-

tización informal –en que la gestión de los presidios es hecha en conjunto, por la administración penitenciario y por los propios presos, especialmente a través de las facciones– hay también una división de la esfera de actuación de los agentes públicos y de los actores privados en términos del espacio y de los servicios. Sintetizando, se puede afirmar que en el modelo informal, el Estado concede a los Comandos, la prerrogativa de efectuar la gestión de las prisiones en sus espacios de convivencia, es decir, patios de sol, celdas, interior de los pabellones (Dias y Brito 2017; Dias y Salla 2017; Dias 2015).

En estos espacios, prácticamente todos los servicios son de responsabilidad de los propios presos: distribución de alimentación, de los kits de higiene y cualquier otro material (colchón, sedex o el jumbo que son los materiales enviados por familiares); en algunas unidades penitenciarias incluso medicamentos tiene su distribución efectiva por los propios presos.

De esta forma, la administración penitenciaria renuncia a la prerrogativa de gestionar la ejecución de la pena y de custodiar a los condenados por la justicia a la privación de libertad. La población carcelaria pasa a ser sometida a una forma de control social, desatendida de normatividad o legalidad, y que puede ser, en este sentido, comprendida justamente por su carácter arbitrario. Esto no significa que el Comando o aquellos que actúen en su nombre no actúen de forma considerada justa, pero aquellos que están sometidos a esos controles no tienen posibilidad de expresar demandas o reivindicaciones que estén en disonancia con las prácticas y prerrogativas adoptadas, ni siquiera se presentan otras alternativas a esos sujetos. De este modo, es posible verificar las perversidades presentes en este modelo de actuación del Estado (Dias y Brito 2017, 4).

Criminalización, represión y encarcelamiento de mujeres: conexiones con las dinámicas del PCC

En Brasil, del total de 622 202 personas presas en diciembre de 2014, el 94,2% son hombres y el 5,8% mujeres. Aunque el número de mujeres presas es sustancialmente menor que el número de hombres, es importante resaltar

que aunque son minoría en la composición general de la población carcelaria brasileña, en un total de 36 495 mujeres presas, el encarcelamiento de mujeres viene presentando una tasa de crecimiento superior a la tasa de encarcelamiento de hombres, como podemos observar en el gráfico abajo que muestra la evolución de la tasa de encarcelamiento de mujeres en el período 2005-2014.

Gráfico 5. Evolución tasa de mujeres en el sistema penitenciario por 100 mil mujeres en la población brasileña

Fuente: Levantamiento Nacional de Informaciones Penitenciarias – INFOPEN, Diciembre/2014, DEPEN/MJ

En ese período la tasa de encarcelamiento de mujeres creció cerca del 10,7% al año. En el período 2000-2014 el crecimiento del encarcelamiento de mujeres fue del 567,4%, mientras que en el mismo período ocurrió un crecimiento del 220,20% de la población carcelaria masculina (Ministério da Justiça, 2014b) .

El tráfico de drogas, con el 68% es el delito con mayor representatividad en el encarcelamiento de mujeres. La nueva “Ley de Drogas” de 2006, que confiere discrecionalidad a los operadores del derecho, para definir lo que es o no tráfico de drogas, impulsó el número de prisiones, tanto para los hombres como para las mujeres.

Cunha (2002) en el trabajo de campo realizado en la mayor cárcel femenina de Portugal, el establecimiento penitenciario de Tires, entre los

años 80 y 90, constató que en el país, los índices de encarcelamiento por tráfico de drogas llegaban a representar el 69% para las mujeres mientras que para los hombres ese índice era del 34%. En ese contexto, la población de mujeres presas era casi homogénea perteneciente a barrios degradados y estigmatizados donde la venta de drogas es objeto de un constante escrutinio policial. La investigación de la autora posibilitó concluir que el tráfico de drogas en Portugal se configuró como una estructura de oportunidades ilegales inclusivas a las mujeres como ninguna otra había sido antes, lo que alteró el paisaje carcelario en el país. En el caso de Portugal, el tráfico de drogas se está constituyendo para las mujeres como una posibilidad de inserción en las prácticas ilícitas, que puede ser complementaria a la renta básica de la mujer, fenómeno similar al que viene ocurriendo en el país.

En el año 2014, Brasil poseía 103 penitenciarías exclusivamente femeninas y 239 penitenciarias mixtas. El estado de São Paulo es el que posee el mayor número de penitenciarías femeninas, con 18 unidades[13] exclusivamente femeninas divididas en 2 Centros de Progresión Penitenciaria, CDP, 1 Centro de Detención Provisional, CDP, 6 Centros de Resocialización y 9 Penitenciarías. Además de las 18 unidades exclusivamente femeninas hay 2 hospitales y 1 unidad de Régimen Disciplinario Diferenciado, RDD, mixtos.

En total, la capacidad total de las penitenciarías femeninas del estado es de 10 195 plazas, pero, costa como población actual del sistema, en la fecha en que la consulta fue realizada,[14] 12 548 mujeres, esto es, 2 353 mujeres por encima de la capacidad. De acuerdo con la Secretaría de Administración Penitenciaria, SAP, para dar cuenta de la demanda está en curso el "Plan de Expansión de Unidades Penitenciarias del Gobierno del Estado de São Paulo", con el objetivo de generar más 39 mil plazas y la contratación de 13 190 servidores, lo que impulsará el aumento del número de personas presas.

En el estado de São Paulo, data de la década de 1940, el primer presidio exclusivamente femenino fue inaugurado en 1941.[15] La construcción o

13 En segundo lugar está Minas Gerais con 13 unidades, seguido por el Mato Grosso del Sur con 12, Rondônia y Tocantins, ambos con 6 unidades femeninas.

14 Consulta realizada en el site de la SAP, en diciembre de 2016.

15 El Presidio de Mujeres fue creado por Decreto-Ley nº 12.116 de 11/08/1941, subordinado a la Secretaria de Justicia, teniendo como Titular el Dr. Abelardo Vergueiro César.

adaptación de cárceles femeninas en el estado de São Paulo pasó a ocurrir en el intervalo de cinco años después de la inauguración de la Penitenciaría Femenina de la Capital, PFC en 1973,[16] que sustituyó al Presidio de Mujeres de São Paulo, inaugurado en 1941.

En el marco de este escenario de creciente encarcelamiento femenino, teniendo cifras expresivas en el estado de São Paulo, el informe "Mujeres sin Prisión - desafíos y posibilidades para reducir la prisión provisional de mujeres" producido por el Instituto Tierra Trabajo y Ciudadanía, ITTC (2017), realizó entrevistas con 27 mujeres en tres diferentes unidades penitenciarias en São Paulo y trae un panorama sobre las condiciones de encarcelamiento en las prisiones femeninas. El informe señala la ausencia en la garantía de derechos fundamentales y elementos de violencia material y simbólica, que el sistema engendra y hace incidir sobre las mujeres. Según las encuestadas, hay diferencias considerables entre las unidades, que pueden referirse desde el tratamiento médico más atento, en cuanto a la represión más violenta y el tratamiento dispensado por los agentes penitenciarios, quejas referentes a mala alimentación, la insalubridad de las celdas, la falta de agua sujeta, ratas, charcos de agua, bichos, la prescripción excesiva de medicamentos psiquiátricos, la ausencia de medicamentos, trabajos, productos de higiene personal, transcurren todas las narrativas y agravan aún más las vulnerabilidades sociales para las mujeres con diferentes características (ITTC 2017).

En vista del crecimiento vertiginoso del encarcelamiento femenino, de la precarización de las condiciones de cumplimiento de las penas, de la expansión y consolidación del PCC dentro y fuera de las unidades penitentes, uno de los efectos perversos de estos procesos fue la construcción de cons-

16 En 1978 fue inaugurada la Penitenciaría Femenina - PF de Tremembé, en 1990 fue a la vez del Centro de Progresión Penitenciaria-CPP del Butantã, en 1993 a PF de Campinas, en 2000 el CPP de São Miguel Paulista, en 2001 el Centro de Ressocialización Femenina - CRF de Itapetininga, en 2002 el CRF de Río Claro y de São José dos Campos, en 2003 la PF de Ribeirão Preto, en 2004 el Centro de Detención Provisional Femenina - CDP de Franco da Rocha y el CRF de São José do Rio Preto , en 2005 el CRF de Piracicaba, en 2007, la Penitenciaría Femenina de Santana fue inaugurada en el antiguo edificio de la Penitenciaría del Estado, en 2011 la PF de Tupi Paulista y Tremembé, en 2012 a PF de Pirajuí y en 2015 la PF de Mogi Guaçu. De esta distribución, es digno de distinción de sólo 1 unidad para las presas provisionales, lo que acarrea como consecuencia un elevado número de mujeres bajo custodia de la Secretaria de Seguridad Pública -SSP.

tantes y diversas relaciones entre las mujeres y las dinámicas del Comando y con el mundo del crimen: sea a través de relacionamientos con hombres pertenecientes a la facción lo que las designa como "cuñadas" (Varella 2017) o en el cotidiano de las penitenciarías femeninas, ocupando posiciones de *hermanas,*[17] bautizadas en el Comando o sometiéndose a los procederes y la jerarquía del PCC (Lago 2014; Padovani 2015; Varella 2017).

Con el aumento del encarcelamiento de mujeres en el estado de São Paulo, causado por la intensificación de la represión a los delitos de menor potencial ofensivo, como el tráfico de drogas, se vuelve fundamental buscar comprender cuál es la relación de las mujeres con el mundo del crimen y el PCC, que es responsable de la gestión de las relaciones dentro del tráfico de drogas, de las dinámicas en las periferias (Feltran 2008) y en las penitenciarías (Dias 2009).

La primera vez que la presencia del PCC es mencionada en la prensa vinculada a las cárceles femeninas fue en la ocasión de una rebelión en la Penitenciaría Femenina de la Capital, PFC en el año 2006, con duración de 22 horas (2006) discurre sobre ese episodio como una rebelión que tuvo como motivación principal la eliminación de dos presas que habían llegado al presidio 15 días antes. Las dos presas en cuestión, eran esposas de hombres considerados disidentes del PCC y, por lo tanto, debían ser eliminadas. El "orden", para ejecución habría venido de la Penitenciaría del Estado, masculina. Como no se consiguió acceso a las presas que debían ser asesinadas, varias funcionarias fueron mantenidas como rehenes y una presa con problemas mentales, considerada muy hablante por las demás, fue muerta, no existiendo ninguna pauta de reivindicación en cuanto a las condiciones de encarcelamiento. De acuerdo con Pavodani (2010), la rebelión, posicionó la unidad como una de las vinculadas a la red del PCC.

En 2006, en la ocasión de la segunda mega rebelión, las mujeres pasan a figurar en la prensa como las responsables del control de las centrales telefónicas.[18] En esa ocasión, de las cinco penitenciarias femeninas, que

17 Varella (2017) apunta que las hermanas son las jueces de los pabellones, teniendo autonomía para resolver pequeñas disputas diarias y desentendimientos.

18 31/07/2006 – En la región del ABC, 17 de las 25 centrales telefónicas clandestinas encontradas por la policía estaban encabezadas por mujeres, de las 49 personas detenidas acusadas de controlar

existían en el período, sólo la de Tremembé no se rebeló. La Penitenciaría Femenina de Ribeirão Preto se rebeló el día 13 de mayo y las dos de la capital, la Penitenciaría Femenina de Santana, la de la Capital y la de Campinas, se rebelaron el 14 de mayo, Día de las Madres (IHRC, 2011). En la ocasión presas de la Penitenciaría Femenina de Santana expusieron carteles de apoyo al PCC.[19]

A partir de ese momento, las mujeres pasan a ser mencionadas frecuentemente en la prensa y reportajes especiales[20] son producidas sobre las posibles atribuciones de las mujeres en el Comando, colocándolas como las responsables por la gestión de las cuentas, por el lavado de dinero, por el intercambio de información y la gestión de las centrales telefónicas, que tenían como objetivo operacionalizar la comunicación entre las cárceles (Jozino, 2008).

En 2007, según Jozino (2008) existían treinta hermanas bautizadas en el PCC y, las que se encontraban presas, ejercían la posición de pilotos en las cárceles femeninas, teniendo el papel de resolver problemas y conflictos internos, liderar rebeliones, siendo, sin embargo, su función más importante, velar por el orden y la disciplina en las prisiones. En las calles, el número de mujeres bautizadas en el PCC es inferior, y corresponde a ellas, según el autor, cuidar de la parte asistencial, como distribución de medicamentos y cestas básicas para las familias de los presos, y otras, que gozan de mayor confianza, frente a los hombres, se encargan de auxiliar a los socios, en trabajos en las calles. Según Jozino (2008), para ciertas misiones, el Comando no utiliza a mujeres de sus miembros, o hermanas bautizadas, siendo importante que esas mujeres no firmen boletines de ocurrencia, contratan puentes, para entrar con drogas, armas y celulares en las cárceles.

Padovani (2015), en investigación sobre las relaciones afectivas y sexuales tejidos en las penitenciarías femeninas de las ciudades de São Paulo y Barcelona, analiza el PCC como forma de gestión de las relaciones en

centrales telefónicas, 25 eran mujeres. El pasado jueves, fueron detenidas madre, hija y una joven en San Bernardo do Campo. Las mujeres generalmente alquilan casas, con la intención de instalar, de forma clandestina o legalizada, la central telefónica.

19 http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2102200601.htm

20 "Las mujeres del PCC"; "Ellas cuidan de las cuentas del PCC"; "La vida de las primeras-damas del crimen"; "Escolta para mujeres del PCC", etc.

las unidades, narrando las atribuciones de las *pilotas*. De acuerdo con la autora, entre sus funciones estaban coordinar los trajes con que las presas descendían de sus celdas al patio, resolver conflictos iniciados por diferencias de opinión, disputas por vagas de empleos, deudas de cigarrillos por servicios prestados y principalmente "peleas de pareja". Según la autora, los *debates* que, en el caso de las cárceles femeninas, involucran a las *hermanas* del PCC, cuentan casi siempre con la participación de un *hermano* de alguna penitenciaría masculina responsable de dar el *aval* definitivo.

La autora apunta, además, que en todas las penitenciarías femeninas en las que ella realizó investigaciones, las *hermanas* son llamadas "las lagartijas de los hermanos", cuya carga peyorativa se refiere al reconocimiento de los lugares diferenciadamente ocupados por mujeres y hombres en el Comando. Jozino (2008) y Varella (2017), también afirman la necesidad de la palabra final y del aval de los hermanos del Comando, en eventuales tomas de decisión.

En el año 2008, un acto que involucró a 340 extranjeras detenidas en la PFC, exigía el fin de las agresiones perpetradas por presas brasileñas, supuestamente vinculadas al PCC, a las extranjeras que no aceptaban o no comprendían los procedimientos del Comando. Este hecho motivó, según los relatos de funcionarios entrevistados por Padovani (2010), la transferencia de las mujeres vinculadas al PCC a otras unidades y la destinación de un pabellón exclusivo para las extranjeras.

En septiembre de 2015 un reportaje mostró la celebración de una fiesta celebrada en la PF de Santana en conmemoración del aniversario de 22 años del PCC. Esta noticia fue acompañada por dos videos[21] en los que las mujeres aparecen haciendo la distribución de drogas y de bebidas a las demás. La fiesta resultó en la exoneración del director del presidio y de sus substitutos y en la transferencia al RDD, que hasta el momento[22] abrigaba sólo presos del sexo masculino, de una de las presas[23] que aparece en el vídeo organizando la fiesta. En una entrevista, el Secretario de la Administración Penitenciaria dijo que el estado ya venía preparándose para la reali-

21 Link para visualizar los vídeos: https://www.youtube.com/watch?v=-sVmnVaUZGw/

22 Ver también: Dias y Gonçalves (2017).

23 Maria Cândida fue la primera mujer a ocupar una celda no RDD.

zación de transferencias de mujeres al RDD.[24] La realización de una fiesta en conmemoración al aniversario del PCC, en una penitenciaría femenina en el estado de São Paulo, se constituye como un evento emblemático, que tiene mucho que revelar sobre las dinámicas carcelarias establecidas entre el Estado y el Comando, pues, los preparativos y la realización de la fiesta, aunque sin el aval de la administración penitenciaria, ocurrieron sin mayores interferencias de los representantes del estado. Y, en respuesta a la publicidad de los vídeos, el Estado se valió del RDD, utilizado para contener las acciones del PCC, en la ocasión de la primera mega rebelión, en el año 2001, aunque, de acuerdo con Dias y Gonçalves (2017), el RDD fue utilizado, antes de 2015 realizando la transferencia de mujeres a una de las alas del antiguo Anexo de la Casa de Custodia de Taubaté.

En el informe de visita del Mecanismo Nacional de Prevención y Combate a la Tortura-MNPCT[25] la Penitenciaría Femenina de Santana, luego de la ocurrencia de la fiesta, se constató la entrada posterior del Grupo de Intervenciones Rápidas (GIR). Durante la visita del equipo, las presas afirmaron que fueron ofendidas con palabrotas, así como fueron amenazadas de muerte, siendo agredidas con bastones y que perros eran arrojados para atacar a las presas, consta en el informe, imágenes de excoriaciones. En el tercer pabellón de la unidad, donde se encontraban las mujeres acusadas de participar en la fiesta, se informó que el GIR rompió todas las pertenencias de las presas, contaminando los alimentos con cándida y que después de ese período tuvieron la entrada del *jumbo* suspendida. De acuerdo con el informe, muchas presas afirmaron ser injusto, pues, no todas participaron de la fiesta, pero la dirección del presidio y el GIR castigó a todas de forma indiscriminada. Durante la visita, se constató aún condiciones estructurales precarias en toda la unidad, incluso en las dependencias utilizadas por los funcionarios (MNPCT 2017).

24 Fuente: http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2015/09/dona-de-festa-na-prisao-sera-1-presa-ir-para-o-regime-diferenciado-em-sp.html

25 http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/tortura/relatorios-mnpc/penitenciaria-feminina-santana

Consideraciones finales

Después de casi tres décadas de redemocratización del país, el actual escenario, de constante aumento de las tasas de encarcelamiento, de privaciones y violaciones de derechos en las unidades penitenciarias, impulsa el surgimiento y la consolidación de las llamadas facciones. En respuesta, los más diversos actores sociales y políticos movilizan discursos y propuestas de acción e intervención, sin embargo, de forma paradójica, la gran mayoría de las propuestas, busca expandir aún más las vacantes en el sistema penitenciario o la contratación de agentes, lo que refuerza las condiciones que forjan la creación de los problemas existentes.

El caso de São Paulo es paradigmático, pues es el estado con el mayor número de unidades penitenciarias del país y con el mayor número de personas en situación de privación de libertad y es cuna del colectivo de presos PCC que tiene hegemonía en las penitenciarías del Estado, hegemonía esa alimentada por el Estado, mientras que las condiciones precarias de los establecimientos penitenciarios, la pequeña cantidad de agentes y el aumento constante del encarcelamiento acaban por fortalecer el PCC, que ejerce un control eficiente de la población carcelaria evitando rebeliones en masa, fugas, facilitando así, el control y la gestión de las unidades por parte de las direcciones y del Estado.

Con el aumento del encarcelamiento de mujeres en el país y en el estado de São Paulo, el Estado viene, así como en los presidios masculinos, constituyendo lo que Días (2017) intituló de cogestión, ya que el Estado se responsabiliza por la administración de determinados espacios, como espacios administrativos, de circulación, de acceso y cabe a los miembros del PCC, en ese caso las *hermanas*, la gestión de los espacios de convivencia y las normas de comportamiento vigentes entre la *población*. Es posible verificar que el Estado viene realizando la gestión de las mujeres presas a partir de las categorías relacionadas a la dinámica penitenciaria paulista, en particular, la vinculación con el PCC. Sea a través del envío de supuestos liderazgos o de mujeres que tienen implicación con el PCC para el RDD; o separando a las mujeres presas de las categorías de pertenencia o no pertenencia a tales grupos.

De este modo, el aumento de la participación de las mujeres en el PCC puede entenderse como opción de la política y decisión de gestión de la administración penitenciaria. Sea por la opción de reprimir y arrestar a las mujeres como consecuencia de su trabajo precario en la economía ilegal de la droga; a través de los múltiples y complejos procesos de gestión puestos en práctica por la administración penitenciaria que, por un lado, separa, reúne, mezcla, aísla; y de otro, transfiere la gestión cotidiana de los espacios de convivencia para las propias presas y, de esta forma, produce y refuerza las dinámicas de las redes criminales, de la violencia y de la vinculación al mundo del crimen.

En este sentido, a partir del panorama nacional expuesto al inicio de este texto y del caso específico que conforma las dinámicas penitenciarias de São Paulo, es posible delinear algunos de los efectos perversos de escojas políticas y proponer reflexiones sobre cómo tales efectos inciden específicamente para ese segmento de la población carcelaria que crece de manera aún más vertiginosa, las mujeres.

Es importante concluir esta reflexión subrayando que la especificidad que buscamos retratar en el estudio de caso sobre São Paulo no sugiere un caso particular, aislado y desconectado de la situación nacional. Al contrario. Si optamos por presentar un panorama del sistema carcelario brasileño y en razón de la amplia diversidad nacional, elegir el estado de São Paulo para adensar el análisis de las dinámicas políticas perversas del encarcelamiento, es justamente porque San Pablo se constituye como paradigma de un Gobierno que privilegia el encarcelamiento como forma de control social y de una administración que opta por la expansión física de la red penitenciaria y del compartir la gestión de la población carcelaria con los propios presos a partir del control ejercido por el PCC. Es paradigmático porque se coloca como ejemplo para los demás estados de la federación y con el potencial efectivo de producir la replicación de sus procesos históricos, sociales y políticos, con los mismos efectos perversos –o aún más perversos– que presentamos a lo largo del texto.

Bibliografía

Adorno, S. O. 2002. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. En *O que ler na ciência social brasileira (1970 – 2002)*, coordinado por S. Miceli. São Paulo: ANPOCS. v. 4; Brasília, DF. CAPES.

Adorno, S. O., y Salla, F. 2007. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Revista de Estudos Avançados,* 21(66): 7-29, set./dez.

Caldeira, T. P. R. 2000. *Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo.*São Paulo: EDUSP.

Cunha, M. I. 2002. *Entre o Bairro e a Prisão: Tráfico e Trajectos.* Lisboa: Fim de Século.

____, org. 2008. *Aquém e além da prisão: cruzamentos e perspectivas*. Lisboa: 90 Graus Editora.

Dias, C. C. N. 2009. Efeitos simbólicos e práticos do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) na dinâmica prisional. *Revista Brasileira de Segurança Pública, 3* (5): 128-144, ago./set.

____ 2011. Estado e PCC em meio a tramas do poder arbitrário. *Tempo Social*, *Revista de Sociologia da USP*, *23*(2). Novembro.

____ 2013. *PCC. Hegemonia nas Prisões e Monopólio da Violência*. São Paulo: Saraiva.

____ 2017. Encarceramento, seletividade e opressão: a "crise carcerária" como projeto político. *Análise, 28*. Brasil: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Dias, C. C. N., y Brito, J. da S. 2017. A privatização das prisões em duas perspectivas: preso como mercadoria e gestão compartilhada com Comandos. *Comciência Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, *188,* maio.

Dias, C. C. N., y Gonçalves, T. R. A. 2017. Transferência de mulheres para o Regime Disciplinar Diferenciado – RDD: novos elementos, permanências e continuidades. *Anais do 18° Congresso Brasileiro de Sociologia* – SBS.

Feltran, S. G. *Fronteiras em tensão.* Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Ciências Sociais da Universidade de Campinas, São Paulo. 2008.

Godói, R. 2010. *Ao redor e através da prisão: Cartografias do dispositivo carcerário contemporâneo.* Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Instituto Sou da Paz. 2012. *Prisões em flagrante na cidade de São Paulo.* São Paulo.

____ 2014. *O impacto da Lei de Cautelares nas prisões em flagrante na cidade de São Paulo.* São Paulo.

ITTC, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania. 2017. *Mulheres sem Prisão. Desafios e possibilidades para reduzir a prisão provisória de mulheres.* São Paulo.

IHRW, International Human Rights Clinic. 2011. *São Paulo sob achaque: corrupção, crime organizado e violência institucional em Maio de 2006. Justiça Global*. Brasil. Maio.

Jozino, J. 2008. *Casadas com o Crime.* São Paulo: Letras do Brasil.

Ministério da Justiça. InfoPen. 2014a. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Brasília, Dezembro. Disponível em: http://www.justica.gov.br/ seus-direitos/politica-penal/documentos/in- fopen_dez14.pdf . Acesso em: 20/03/2017.

Ministério da Justiça. InfoPen Mulheres. 2014b. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen Mulheres, junho/Disponível em: http://www. justica.gov.br/noticias/estudo-traca-perfil-da-populacao penitenciaria-feminina-no-brasil/relatorio-infopen-mulheres.pdf Acesso em 21/03/2017

MNPCT, Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate a Tortura. 2015. Relatório de visita a Penitenciária Feminina de Santana do Estado de São Paulo. Brasília, Outubro. Disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/tortura/relatorios-mnpc/penitenciaria-feminina-santana. Acesso em 17/08/2017.

Padovani, C. P. 2010. *Perpétuas espirais. Falas do poder e do prazer sexual em trinta anos (1977 – 2009) na história da Penitenciária Feminina da Capital.* Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade de Campinas.

____ 2015. *Sobre casos e casamentos: afetos e "amores" através de penitenciárias femininas em São Paulo e Barcelona*. (Tese Doutorado em Antropologia Social). Universidade de Campinas.

Salla, F. 2006. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência da experiência brasileira. *Sociologias, Porto Alegre, 8*(16): 274-307, jul/dez.

____ 2007. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo. *Revista Brasileira de Segurança Pública, 1*(1): 72- 90.

Salla, F., y Dias, C. C. N. 2014. Crime e metamorfose na construção da ordem nas prisões. *Anais do 38° Encontro Anual da ANPOCS.*

Shimizu, B. 2011. *Solidariedade e gregarismo nas facções criminosas: um Estudo Criminológico à luz da Psicologia das massas.* São Paulo: IBCCRIM.

Sinhoretto, J., Schlittler, M. C., y Silvestre, G. 2014. *Desigualdade Racial e Segurança Pública. Letalidade Policial e Prisões em Flagrante.* São Paulo: UFScar.

Teixeira, A. 2009. *Prisões da Exceção. Política Penal e Penitenciária no Brasil Contemporâneo.* São Paulo: Juruá.

Varella, D. 2017. *Prisioneiras.* 1° ed. São Paulo: Companhia das Letras.

La tierra tiembla ante las voces de las mujeres "Nos organizamos y paramos para cambiarlo todo"

Ana Falú[1]
Leticia Echavarri[2]

"En los tiempos en que andamos es cierto que no podemos cambiar el mundo, pero también es cierto que podemos crear otro nuevo. El nuevo mundo deja de ser ese lugar al que se llega después de una larga travesía. El nuevo mundo es la travesía misma". (Raul Zibechi 2003)

"(…) hay un fenómeno social de autoritarismo creciente, que tiene una expresión política, y que ese autoritarismo creciente requiere la emergencia de un sujeto mas igualitarista…"

---

1 Profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Directora del Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (INVIHAB) y de la Maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional de la UNC. Ex-Directora del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) (hoy Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU-Mujeres) para la Región Andina, el Brasil y el Cono Sur. Miembro y fundadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina, de la Articulación Feminista Marcosur (AFM) y del Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina (CISCSA), organización no gubernamental (ONG) que dirige.

2 Abogada y Magister en Administración Pública con Mención en Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Docente investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (IIFAP/Fac. Ss. Ss.- UNC); Coordinadora Académica de la Especialización en Administración Pública Provincial y Municipal (IIFAP/Fac. Ss.Ss.) Integrante del Centro de Intercambio y Servicios para el Cono Sur Argentina (CISCSA), Red Mujer y Hábitat; (RMyH Lac)- Articulación Feminista Marcosur (AFM). Uno de sus últimos trabajos es: Política estatal y entramado de significaciones. Familia y nuevxs sujetos de derechos en Argentina: tendencias presentes en el Debate Parlamentario de la Ley de Matrimonio Igualitario. (2016) En: *Imaginarios estatales bajo la experiencia Kirchnerista*. leticia.echavarri @gmail.com

Ni una menos, vivas nos queremos!

El feminismo, movimiento instituyente si lo hay, de manera sostenida ha inaugurado temas innovadores, interpelando los modos tradicionales de configuración de nuestras sociedades, tales como la relación de lo público y privado, la división sexual del trabajo, el discriminado uso del tiempo y el espacio, el cuidado; posicionando, además, como la problemática crucial, el derecho de las mujeres a una vida sin violencia tanto en los ámbitos privados como públicos.

En su vertiente más institucionalista, se ha mostrado como un actor decisivo y clave de las distintas conferencias, cumbres y convenciones de Naciones Unidas, logrando que los gobiernos y las delegaciones de la sociedad civil adopten importantes compromisos y propuestas de políticas orientadas a posicionar a las mujeres en términos de ciudadanas, en términos de sujetas de derechos y de políticas. Sin querer abarcar a todos, y sólo a modo de ejemplo, pueden mencionarse aquí quizás como hitos centrales, el año 1975, Año Internacional de la mujer (8 de Marzo); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979); la Declaración de Viena, de los Derechos Humanos de hombres y mujeres (1993); la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995); la Declaración y Metas del Milenio (2000); y las distintas Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en Quito, Brasilia, Montevideo, Santo Domingo.

El recorrido de la lucha feminista por las instancias internacionales, ha contribuido así, en la ampliación de la agenda de los derechos humanos, con propuestas más integrales y a la vez más refinadas, construyendo un conjunto de instrumentos y herramientas que posibilitó la emergencia del análisis sobre la omisión que sufren las mujeres en su pluralidad de etnia, religión, clase.

Viabilizó, de esta manera, el reconocimiento de la multiplicidad de experiencias de vidas posibles en el ser mujer y en sus demandas particulares, sean éstas pobres, obreras, de sectores medios o acomodados, progresistas, lesbianas, bisexuales, transgéneros, académicas, de pueblos originarios, ne-

gras. Al tiempo, identificó un núcleo de injusticias de género, económicas, políticas, sociales, que si bien bajo configuraciones diferenciales, las atraviesa a todas ellas.

La síntesis significativa de este conjunto de injusticias que conjugan patriarcado y capitalismo, la cual adquiere una gran criticidad en nuestros contextos latinoamericanos, lo constituyen las violencias contra las mujeres, y el feminicidio como su forma más extrema. Estas violencias que traspasan y desbastan en un continuum los diversos territorios privados y públicos habitados por las mujeres, sus cuerpos, como primer territorio, y los otros, viviendas, barrios, ciudades.

Se trata así, de una pretensión (sólo pretensión) de extraer y vaciar la potencia emancipadora, en un proseguir sujetando(las) a significaciones de incapacidad, inhabilidad, miedo, sojuzgamiento, de refuerzo de miradas victimistas. La pretensión de disciplinarlas. De un intento extractivista, de expulsiones, (Sassen 2016) de despojo y vaciamiento del potencial instituyente que portan las mujeres, sus organizaciones y los movimientos feministas.

Sin embargo, y a pesar de estas pretensiones, las mujeres desde siempre han sabido construir múltiples líneas de fuga al poder disciplinador que se busca ejercer sobre ellas, sobre sus cuerpos, sobre su uso y apropiación de lo público. Y así, enmarcadas en procesos de construcción disruptiva, el siglo XXI las encuentra posicionadas como sujetos sociales centrales en el escenario latinoamericano y mundial. Esto es, las mujeres marchan no sólo en América Latina, no sólo por el tema de la Violencia contra las Mujeres, sino por una agenda política amplia y diversa, demandando reconocimiento a su trabajo productivo o reproductivo y una participación genuina e igualitaria en los ámbitos de la cotidianeidad.

Y en sintonía, el 3 de junio de 2015 se presenta como un momento bisagra para todas y para todos, con el emerger de Ni Una Menos como movimiento social, múltiple, diverso y potente, que denunció las violencias contra las mujeres como un tema de responsabilidad del Estado, cuestionando a la sociedad patriarcal y a las estructuras de las instituciones responsables de avanzar en respuestas. Miles de mujeres, en cada ciudad, en cada aglomerado, se reunieron y marcharon, de manera pacífica y con-

tundente, en el convencimiento de la fuerza social de poner un límite a la violencia contra sus cuerpos. Pero no fueron sólo mujeres, fue la sociedad en su conjunto. Y no fue sólo Argentina, ya que las voces de las mujeres se expandieron rápidamente por toda América del Sur, y por Europa.

Se trata de una vieja y arduamente militada consigna: nombrar la violencia contra las mujeres como un problema público. Pero ahora, adquiriendo en los contextos actuales una nueva radicalidad aportada por la masividad de millones de voces, diversas, distintas, clamando *¡Ni una menos, vivas nos queremos!* Para luego, la rápida expansión que alcanzó el movimiento.

A partir de aquí, y en las siguientes páginas, pretendemos esbozar unas breves reflexiones en torno a este fenómeno. En este sentido, y en primer lugar, puntualizamos una serie de injusticias de género que atraviesan a las mujeres en los diferentes territorios que habitan –entendiendo que son quizás las violencias contra las mujeres en espacios públicos y privados una de las injusticias centrales de nuestro tiempo, que afecta y potencia a otras–. En segundo lugar, caracterizamos esta novedosa expresión social del movimiento Ni Una Menos. Y posterior, a modo de cierre, damos cuenta de los obstáculos y potencia de este movimiento al momento de pensar en sociedades más igualitarias.

Injusticias de género y feminicidio

Latinoamérica, de un tiempo a esta parte, y en consonancia a las transformaciones globales, viene sumando complejidades y desigualdades, donde lo que se privilegia son las relaciones de mercado, influidas y en el marco de la globalización y su correspondiente revolución tecnológica y comunicacional. Son cambios que se asoman acentuándose en un proceso de crecientes interdependencias económicas y financieras, arrastrando un alto costo social con clara expresión en los territorios. Las distancias obscenas entre riqueza y pobreza se agudizan, conformando una sociedad polarizada, de fragmentación espacial, la más desigual del mundo. Así, según datos de Oxfam y Cepal (2016) el 10% más rico de América Latina y el Caribe posee el 71% de la riqueza y tributa sólo el 5,4% de su renta.

No hay indicios para pensar que los procesos de globalización y los cambios en el panorama actual económico, político y social, puedan contribuir a resolverlas: sino más bien, parecen profundizarse en esta última ola de gobiernos que avanzan en la expropiación de derechos conquistados, en la mercantilización de los bienes comunes, en el ajuste de presupuesto en programas y políticas las que afectan particularmente a las mujeres pobres.

Es al tiempo, además, que asistimos al fortalecimiento de un fuerte conservadurismo cultural, con sesgos de fascismo social y de fundamentalismos religiosos que cobran características propias y que invocan al mantenimiento del orden tradicional de género.

> Reconocemos la existencia una gravísima amenaza a los derechos humanos y a los derechos de las mujeres. Junto con estos procesos conservadores se destruyen avances –en general insuficientes– en las políticas públicas y se favorece el desmoronamiento de la seguridad social y la educación pública, la destrucción de los derechos laborales, la concentración de las tierras y la expulsión del campesinado y de los pueblos indígenas, la explotación salvaje de los recursos naturales, la discriminación en todas sus formas, en especial racial, de género, por sexualidad y de clase.[3]

Y es justamente aquí, en esta contemporánea dinámica social, que se despliegan y persisten importantes injusticias de género, las cuales se expresan en un conjunto de nudos críticos asociados a la división sexual del trabajo.

Injusticias estas que se (re) producen a partir de la estructura productiva, y que se desbordan y entrelazan con las relaciones sociales de género, a la par que se extienden y conjugan a la multiplicidad de maneras, de identidades de ser mujer, si bien todas ellas sujetos de derechos y merecedoras de políticas públicas.

Así, las mujeres son las más pobres de la Región. En lo que refiere a su relación con el mundo productivo y el trabajo remunerado, cabe resaltar que su participación viene creciendo en el trabajo formal aunque lentamente e insuficiente. Si bien en todos los niveles las mujeres están

3 Articulación Feminista Marcosur (AFM). *Sin golpes, con derechos.* Manifiesto de la AFM ante la situación política en Brasil, ¡Nuestras bocas, fundamentales contra el golpe!, 14 de abril de 2016.

más educadas que los hombres, son las mujeres asimismo quienes poseen las más altas tasas de desocupación. En cuanto a las mujeres ocupadas, la tendencia es a cobrar menor salario que los hombres y concentrase en las ramas de actividades de menor relevancia, muchas de ellas, extensiones de las actividades reproductivas en lo público.

Un tema particularmente crítico aquí, es el trabajo no remunerado de las mujeres, el cual, al decir de Federici (2013), es la base del capitalismo porque es la forma en la que se reproducen los/as trabajadores. Las mujeres son las cuidadoras por excelencia, y la sociedad –incluidas ellas mismas– tienden a devaluar este trabajo. Es contundente Silvia Federici cuando dice:

> Debemos admitir que el capital ha tenido mucho éxito escondiendo nuestro trabajo. Ha creado una obra maestra a expensas de las mujeres. Mediante la denegación del salario para el trabajo doméstico y su transformación en un acto de amor, el capital ha matado dos pájaros de un tiro (Federici 2013, 38).

A modo de comprender lo expuesto, desde Beijing (1995) se han planteado enfoques para visibilizar la contribución de las mujeres, instrumentos como las encuestas de uso del tiempo se aplicaron en las últimas décadas. A partir del ejercicio de esta potente herramienta, es que puede afirmarse que las mujeres latinoamericanas dedican más del triple de su tiempo al trabajo no remunerado que los hombres, y también dedican más tiempo al trabajo total, es decir, la suma de su trabajo remunerado y no remunerado (CEPAL 2016).

Otra herramienta utilizada para visibilizar esta opresión naturalizada a las mujeres por parte del sistema capitalista y patriarcal, es el de las cuentas satélites, si bien desde un análisis binario de estos cuidados, permite poner en evidencia lo que aportan las mujeres a las economías, tarea abordada con métodos de esmerada elaboración por María Ángeles Durán (2006). A modo de ejemplo aquí, puede ponerse el caso de El Salvador, en el cual estos estudios revelan que el valor económico del trabajo no remunerado de los hogares (18,3% del PIB) es similar a lo que representa toda la industria manufacturera (18,8%) o el sector de comercio, restaurantes y hoteles

(19,9%), hasta se aproxima al valor actual que el país percibe en concepto de remesas. (CEPAL 2016).

A esto, debemos agregar en términos de injusticias, el modo bajo los cuales se configuran los espacios de decisión política. Esto es, de las posiciones y cargos ocupados por las mujeres como poseedoras de derechos, como protagonistas de los espacios formales por los cuales circulan los canales de políticas y la cuestión pública, donde se erige la construcción de problemas, de demandas y de la agenda de los gobiernos.

Y si bien se viene instalando la idea de la paridad política, aun hay serias limitaciones para las mujeres, sobre todo en niveles del Ejecutivo, acrecentándose los obstáculos a medida que bajamos a los niveles subnacionales.[4] Así, sobre un total de 18 655 municipios de la Región, sólo 2 173 mujeres han sido electas como alcaldesas, y en 17 países de 22 la proporción de alcaldesas electas es menor al 15% (CEPAL 2012). Lo anterior, remite a una importante y persistente masculinización de los espacios políticos decisivos y públicos.

Ahora bien, y como se ha anticipado en líneas previas, quizás el punto más crítico de estas injusticias remite a las violencias, tanto las que se experimentan como las que se temen, aquellas que se configuran como campo de disciplinamiento, de prohibiciones para acceder al ámbito público, de dominación de los cuerpos, y que resultan en expresos escenarios de injusticia espacial e injusticia territorial. A la vez que estas violencias crecen en el espacio urbano, no son iguales para hombres que para mujeres y al decir de Kessler (2009) en el caso de las mujeres a diferencia de los hombres, se ejerce de manera aleatoria, tiene clara connotación sexual y es sobre sus cuerpos, por el sólo hecho de ser mujeres.

Violencias que las mujeres perciben y vivencian en espacios públicos y privados, ambas dimensiones interconectadas en una doble restricción de derechos y autonomías para las mujeres en lo público, lo que Susana

4 En el Poder Legislativo, la mejoría es evidente donde hay Ley de Cuotas, especialmente en los casos de Argentina y Costa Rica. Por su parte, son varias las mujeres que de un tiempo a este vienen siendo máxima figura en el ámbito político, sea como Presidentas o detentando la Jefatura de Estado, aquí destacan nombres como Violeta Barrios en Nicaragua, Mireia Moscoso en Panamá, Cristina Fernández en Argentina o Michelle Bachelet en Chile, que han supuesto un hito muy importante. En: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan046955.pdf

Rotker (2000) denomina la construcción de ciudadanías del miedo. Esta violencia, que parte de la concepción de los cuerpos como objetos de apropiación por el solo hecho de ser cuerpos de mujeres, y que llega hasta la muerte. La cual motivó a Marcela Lagarde (feminista, antropóloga, académica, quien en ese momento se desempeñaba como Diputada Federal) a acuñar un nuevo término, *feminicidio,* a fines de impulsar una legislación que contuviese las situaciones de muertes y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, México.[5] Aunque progresivamente, se iría asumiendo que éste no era sólo un fenómeno propio de dicha ciudad.

Es a partir de dicho concepto, que se (re) significa esos cuerpos avasallados en "cuerpos dotados de valor social y político", al definir sus muertes como "Crímenes misóginos basados en una enorme tolerancia social a la violencia de género y en la que el Estado forma parte activa y contribuye a la impunidad"[6] (Lagarde 2010). Es en esta figura del feminicidio, que se condensan el conjunto de las injusticias de género que atraviesan a las mujeres. Se trata de asesinatos, que más allá de que se manifiesten en lo público o en lo privado, tienen como fuente común actualizar la dominación masculina mediante la eliminación de los cuerpos de las mujeres. Como efecto inmediato, persiguen perpetuar esta dominación mediante la puesta en marcha de mecanismos de terror, bajo un Estado que participa activamente, o en su caso, propicia la impunidad.

5 Amnesty Internacional, en informe efectuado en 2003 expresa que desde 1993 en el Estado de Chihuahua son más de 370 las mujeres asesinadas, de las cuales, alrededor de 137 han sido objeto de violencia sexual. A estas cifras hay que añadir alrededor de 70 jóvenes todavía desaparecidas. Esto, según las autoridades y más de 400 según organizaciones no gubernamentales mexicanas. En general, se trata de mujeres jóvenes y de origen humilde. Las mismas, son raptadas, mantenidas en cautiverio y sujetas a la violencia sexual más feroz antes de ser asesinadas y dejadas en lotes abandonados junto con los escombros. En algunos casos, sus restos son hallados por transeúntes al cabo de unos días o años después. En otras ocasiones las mujeres nunca son encontradas y sus familiares tienen que vivir con la angustia permanente de desconocer su destino o paradero. Las jóvenes serían seleccionadas por sus victimarios por ser mujeres sin ningún poder en la sociedad. Suelen ser trabajadoras de las industrias maquiladoras de compañías multinacionales que dominan la economía de Ciudad Juárez, camareras, empleadas en la economía informal o estudiantes. Muchas de ellas viven en circunstancias precarias, a veces con hijas e hijos que mantener. En diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua. www.amnestyusa.org

6 Lagarde, Marcela. Mayo 2010. [en línea] "Los feminicidios son la punta del iceberg de todas las formas de violencia cotidiana contra las mujeres". Recuperado el 28/11/2017 en: generoconclase.blogspot.com

Las cifras en América Latina, cuando las hay, son alarmantes. Según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, y de acuerdo con la información oficial proporcionada hasta el momento por los países, en 2016 un total de 1 998 mujeres de 17 países de la región (14 de América Latina y 3 del Caribe) fueron víctimas de femicidio o feminicidio.[7]

Y en el marco de estas cifras, ¿Cuáles son los temas que fundan la comprensión de lo que es la violencia en nuestro tiempo? La pregunta la plantea Rita Segato, respetada estudiosa del tema, quien agrega a su interrogante, la característica progresiva que conlleva la violencia, vinculando en su análisis la progresión con la falta de medidas dentro del Estado.

Para Segato, (2016) no se puede seguir enarbolando el argumento de que ahora es más visible la violencia porque las personas denuncian más, asegurando que la mayor parte de los países en los últimos diez años ya cuentan con estadísticas y nos permite construir a partir de este conocimiento. Ahora bien, la investigadora dice que ya se tienen los conceptos, las categorías. Y aún, a pesar de los esfuerzos en el campo de lo estatal este tipo de violencia no deja de aumentar. Entonces, una, uno, todos, podemos seguir interrogándonos al respecto.

Diríamos que hemos avanzado sustantivamente, visibilizando la violencia, colocándola en la agenda de lo público y de las políticas. Sin embargo, no es suficiente. Y volvemos a Segato (2017) cuando se pregunta acerca de cuál es el problema que no puede ser detenido con leyes. Con todo ello, lo preocupante también es que usen la violencia que viven las mujeres, "los crímenes, el sufrimiento, para darle una vuelta de tuerca al punitivismo, que no es otra cosa que el genocidio de las personas no blancas y pobres en las cárceles.[8]" Una nueva forma de re-victimización.

7 Honduras sigue siendo, para todos los años de la serie histórica, el país de la región con el mayor número total de femicidios (466 en el 2016), alcanzando una preocupante tasa de un 10,2 femicidios por cada 100 000 mujeres. El Salvador es el país que actualmente presenta la mayor tasa de feminicidios: 11,2 por cada 100 000 mujeres, lo que da cuenta de 371 muertes en el año 2016.

8 Segato, Rita (2017). "Las mujeres vivimos en estado de sitio". Recuperado el 28/11/2017 en *La tinta:* https://latinta.com.ar/2017/05/rita-segato-las-mujeres-vivimos-en-un-estado-de-sitio/

Un movimiento feminista más allá del feminismo

> "Los motivos de la marcha fueron diversos. Cada persona o grupo alzó su bandera con su reclamo. 'No es un crimen pasional, es violencia de género', 'Yo elijo cómo me visto y con quien me desvisto', 'Hoy marcho por las que ya no pueden', 'Basta de machismo en el poder judicial', 'Basta de femicidios', 'Ni Una Menos" (Julián del Vecchio 2017)



Fuente: La Voz del Interior, junio 2015

El 16 de marzo de 2015, se encontraba el cuerpo sin vida de Daiana García, quien había desaparecido el mismo día que diez años atrás lo hiciera Florencia Pennacchi. Desde ahí, un colectivo de activistas, escritoras y periodistas convocan a una maratón de lectura para el 26 de marzo de 2016 contra el feminicidio.

Fue el 3 de junio de 2015, cuando se realizó, por primera vez, la convocatoria nacional del Colectivo Ni Una Menos en Argentina, en respuesta al homicidio de Chiara Pérez, adolescente de 14 años cuyo cuerpo fue desenterrado del patio de su novio en la provincia de Santa Fe. La convocatoria iniciada en Buenos Aires, surgía bajo una consigna amplia y aceptada por diferentes sectores: *Ni una menos*. Se calcula que se movilizaron unas 400 000 personas en 120 puntos del país.

Edurne Cárdenas y Vanina Escales (Informe CELS 2017), señalan que el documento presentado desde Ni Una Menos se focalizaría en distintos nudos percibidos como problemas: el derecho de las mujeres "a decir no"

sin castigo; la necesidad de un abordaje integral de la violencia de género, que exceda la perspectiva de la seguridad; la respuesta ineficaz del Poder Judicial a las víctimas, evidenciada en la alta proporción de mujeres asesinadas que, a pesar de las denuncias que habían realizado, contaban con medidas de restricción ineficaces; y el tratamiento por parte de un sector del periodismo, aquel que busca las razones de un asesinato en la conducta de la mujer. Se denuncian las violencias, se interpela y cuestiona al Estado en la falta de respuestas a esas violencias, se reafirma la soberanía de los cuerpos de mujeres, de la población LGBTI.

El documento fundacional, sintetiza la preocupación ante las estadísticas de violencia contra las mujeres, quienes conviven con ella desde hace tiempo en la sociedad argentina. Según datos de la Asociación Civil La Casa del Encuentro, se registra un caso de femicidio en el país cada 30 horas; además, entre junio de 2015 y mayo de 2016 fueron reportadas 275 muertes violentas y más de una veintena de agresiones sexuales con desenlace fatal.

Pero ahora, la marcha de mujeres y el levantamiento de sus voces, irrumpirá en esta convivencia naturalizada con los índices de violencia machista. Así, Díaz y López, (2016) relatan cómo al día siguiente del primer acto, los llamados a la línea 144 crecieron en un mil por ciento, al tiempo que esta línea sumaba cincuenta operadores; la Corte Suprema de Justicia, por su parte, convocaba a las autoridades judiciales a colaborar en la confección del Registro de Femicidios de la Justicia Argentina; y el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Derechos Humanos, oficializaba la Unidad de Registro de Femicidios. A la vez, diversas acciones eran puestas en marcha en diferentes provincias del territorio argentino, entre ellas, Córdoba, Mendoza y Chaco.

Aquel 3 de junio, marcaba sólo el hito inicial de sucesivas marchas multitudinarias y paros de mujeres, las que tendrían un alcance ya no sólo en toda Argentina, sino en diversos países de Latinoamérica, tales como Chile, Perú, Uruguay y México, como así también, réplicas en diversos lugares del mundo. Así se sintetizan las mismas en el documento que presentaron las organizaciones convocantes a la marcha Ni Una Menos contra el feminicidio, el 3 de junio de 2017:

> Las demandas que exigimos al Estado el 3 de junio de 2015 siguen pendientes. Y nosotras somos cada vez más. Después del primer 3J la marea feminista no paró de crecer: el #7N en España, el #24A en México, el #1J en Brasil, el #3J2016 en Argentina, el 13 de agosto Ni Una Menos Perú, el 3 de octubre en Polonia, el 19 de octubre el primer paro de mujeres en Argentina, el #26N en Italia, la Marcha de las Mujeres en Estados Unidos el 21 de enero y el #8M con el Paro Internacional de Mujeres, que reunió a más de 50 países en todo el mundo. La marea feminista no se detiene (Fragmento Pronunciamiento Ni Una Menos 2017).

A partir de allí, uno de los rasgos propios de este movimiento, es una masividad nunca imaginada, expresión que adquirió en cada ciudad y pueblo de Argentina, y en sus réplicas por diferentes partes del mundo, donde mujeres y hombres se encontraron y comulgaron bajo una misma consigna. Resulta entonces, en sustanciales transformaciones en los modos de acción política, sosteniéndose desde y para una multiplicidad de acciones de resistencia, con una estrategia basada en las redes y sus soportes informáticos –comunicacionales, en busca del contagio y la horizontalidad.

Pero la relevancia no es sólo de la comunicación en los procesos, sino, como señalan Díaz y López, (2016, 48) en la estética que adquiere la lucha colectiva y la incorporación del lenguaje audiovisual, la apropiación creativa no sólo de las TIC (especialmente de las Redes Sociales), sino de los lenguajes, símbolos, discursos y modelos organizativos que van asociados a ellas y el intercambio *translocal*, que actualmente caracterizan los procesos de movilización y resistencia, donde lo local se articula a lo global:

> Las multitudes inteligentes están integradas por personas capaces de actuar de manera coordinada, aunque no se conozcan entre sí. Quienes componen estas multitudes cooperan de formas que no eran posibles hasta ahora, ya que manejan dispositivos dotados de capacidades comunicativas e informáticas. Los grupos de personas que emplean estas herramientas consiguen nuevas formas de poder social (2016, 48).

Es que tal como expresan en el Pronunciamiento de Ni Una Menos, y su llamamiento al Paro Internacional de Mujeres del 8 de marzo de 2017,

cabe el debate acerca de la asistencia a la emergencia de un nuevo internacionalismo:

> #LaInternacionalFeminista
> Tejemos un nuevo internacionalismo. Desde las situaciones concretas en las que estamos interpretamos la coyuntura.
> Vemos que frente al giro neo-conservador, en la región y el mundo, el movimiento de mujeres emerge como potencia de alternativa.
> Que la nueva 'caza de brujas' que ahora persigue lo que nombra como 'ideología de género' intenta justamente combatir y neutralizar nuestra fuerza y quebrar nuestra voluntad.
> Frente a los despojos múltiples, las expropiaciones, y las guerras contemporáneas que tienen a la tierra y al cuerpo de las mujeres como territorios predilectos de conquista, nosotras nos acuerpamos política y espiritualmente (Fragmento Pronunciamiento Ni Una Menos 2017).

Por su parte, no es casual que este movimiento tenga como epicentro a Argentina. Y es que otro de los rasgos que adquiere el mismo es su reinserción en el instituyente de los derechos humanos, aquel que encabeza la lucha de las Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, aquel que se entrelaza a las historias de los Encuentros de Mujeres. Con aquellas mujeres que aún en el curso de la dictadura proponían abolir el servicio militar, las que hacían causa común por el divorcio, el cupo u otros derechos. O la Multisectorial de la Mujer, en 1983, que juntaba a militantes de diversos espacios partidarios, pero con la misma batalla de género en común. Junto a las mujeres que se encontraron en el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano en Bogotá (Colombia 1981), donde se declararía el 25 de Noviembre como Día contra la Violencia hacia las Mujeres. O en Lima (Perú 1983), donde el encuentro fue autofinanciado y las mujeres teníamos representación propia, donde la autonomía se erigía como bandera, asumida luego por los Encuentros de Mujeres argentinos.

Vale decir, que también, si bien no sólo, desde el desarrollo de estos últimos, se impulsará la Ley de Cupo Femenino, la Ley de Violencia de Género, programas de salud reproductiva, la incorporación en la Constitución Nacional Argentina de la CEDAW y de la Convención de Belem do

Para, la realización constante de campañas por el derecho al aborto, entre otras acciones.

Y si bien tributaria de estas luchas y encuentros de mujeres y feministas, podemos considerar como un segundo rasgo de este movimiento, el hecho de que su consigna de Ni Una Menos, aglutina más allá de las fronteras del feminismo, desbordándolo en una diversidad. Así, diría Dillon (2017): "Ha sido central en la posibilidad de aglutinar las voluntades feministas en una consigna que desborde el feminismo y que pueda seguir captando más voluntades y más cuerpos para esta lucha que es fundamental, que es cambiarlo todo".[9]

Si bien las mujeres son la mayoría marchando, se han sumado además hombres, LGBTIQ, colectivos populares, grupos barriales, en fin, un variopinto –en el mejor de los sentidos– que expresa la diversidad de la población que dice *Basta* a la violencia de género. Un punto a ubicar aquí, es el rol de los hombres, y en particular los jóvenes, que sin ingenuidades ni simplismos, nos interroga acerca de la posible emergencia de nuevas masculinidades en construcción. Al menos una sensibilización ante el reclamo se evidenció en la masiva la presencia de estudiantes de Educación Media plegándose a las marchas. Estamos hablando así, y de lo que resulta como principio emancipador, de un cuestionamiento a la cultura patriarcal, un cuestionamiento a la cultura del abuso y el autoritarismo, propio de un sistema social desigual, excluyente y androcéntrico. Presenciamos entonces, tal como las mujeres del movimiento las denominan, de "alianzas insólitas":

> #NosMueveElDeseo
> Porque #VivasYLibresNosQueremos nos arriesgamos en alianzas insólitas.
> Porque nos apropiamos del tiempo y construimos disponibilidad para nosotras, hacemos del estar juntas alivio y conversación entre aliadas, de las asambleas manifestaciones, de las manifestaciones una fiesta, de la fiesta un futuro común.
> Porque #EstamosParaNosotras, este 8 de marzo es el primer día de nuestra nueva vida.
> Porque #NosMueveElDeseo, 2017 es el tiempo de nuestra revolución (Fragmento Pronunciamiento Ni Una Menos 2017

9 En: http://radio.uchile.cl/2017/07/15/marta-dillon-la-rebeldia-de-las-mujeres-despierta-aun-mas-violencia-en-los-sectores-conservadores/

Otro de los rasgos, es el hecho que desde el movimiento Ni Una Menos, y específicamente en lo que refiere al Paro de las Mujeres, reinserta las violencias desde una perspectiva del género y las coloca en el escenario, público y políticos, de las injusticias más amplias y vigentes de nuestras sociedades patriarcales. Puede considerarse así, que pone en discusión aquellas miradas y acciones destinadas a erradicar las violencias ejercidas hacia las mujeres a partir de la consideración, casi exclusiva, en el mundo privado, de lo familiar. En contrario, las tareas que guían al movimiento actual significan nombrar lo silenciado y dotar de visibilidad a las violencias existentes en la diversidad de sus expresiones y complejidades.

Así, llegamos a 2017 con una agenda ampliada de demandas por parte del colectivo, que aluden a la eliminación de las violencias y los justos derechos reclamados. Sin embargo, el Ni Una Menos expresa también otros malestares sociales significativos en la vulneración de derechos crecientes, y en los cuales los gobiernos de Latinoamérica se muestran cada vez más conservadores y neoliberales. Y no sólo, también se coloca en lo público la reproducción, la invisibilización de la contribución de las mujeres en las tareas no remuneradas ni reconocidas. Lo mejor, citar sus palabras de contenido emancipatorio:

> "#NosotrasNosOrganizamos
> Nos apropiamos de la herramienta del paro porque nuestras demandas son urgentes. Hacemos del paro de mujeres una medida amplia y actualizada, capaz de cobijar a las ocupadas y desocupadas, a las asalariadas y a las que cobran subsidios, a las cuentapropistas y a las estudiantes, porque todas somos trabajadoras. Nosotras paramos.
> Nos organizamos contra el confinamiento doméstico, contra la maternidad obligatoria y contra la competencia entre mujeres, todas formas impulsadas por el mercado y el modelo de familia patriarcal.
> Nos organizamos en todas partes: en las casas, en las calles, en los trabajos, en las escuelas, en las ferias, en los barrios. La fuerza de nuestro movimiento está en los lazos que creamos entre nosotras.
> Nos organizamos para cambiarlo todo (Fragmento Pronunciamiento Ni Una Menos 2017).

A modo de cierre. Avances y desafíos persistentes

La mayor expresión de Ni Una Menos es la de confrontarse con la violencia machista, y esto lleva en el siglo XXI, después de haber transitado el Siglo de los Derechos, un cuestionamiento a las estructuras de gobierno, a los distintos niveles del Estado, a quienes toman decisiones sobre las políticas de recursos, a quienes se encargan de la aplicación de las legislaciones ganadas, resumiendo sin más, en una falta de voluntad para trabajar en el necesario cambio cultural de la sociedad.

Hace décadas que las feministas, en una construcción de más de 30 años de la agenda política de Latinoamérica y el Caribe, venimos planteando "tolerancia cero a la violencia contra las mujeres". Desde Belem do Para y la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1996, estamos levantando con mayor fuerza y complejidad aquello que entendemos como violencia contra las mujeres. Hoy, podríamos afirmar que con Ni Una Menos ese umbral de las tolerancias se achicó, se acortó. ¡Y la sociedad en su conjunto está reclamando Basta!, y de manera articulada se reúnen movimientos sociales, Organizaciones No Gubernamentales, universidades, escuelas secundarias, grupos organizados territoriales, sindicatos y partidos políticos en miras de fortalecer el llamado de derechos y justicias. Esta es una transformación emocionante. A quienes venimos comprometidas con el derecho a tener una vida sin violencias desde hace décadas, esto nos conmueve. Las calles en una manifestación de conciencia y de hartazgo sin precedentes.

Los movimientos sociales tienen sesgos muy distintos y expresan posiciones antagónicas, el movimiento Ni una Menos, que surgió en Argentina en 2015, es un movimiento trasgresor, desafiante, y expresa una enorme voluntad de emancipación, de denuncia, de rebelarse contra el asesinato, la mayor violencia que sufren las mujeres. Se trata de un movimiento plural y masivo, cuyas acciones se asienta en las nuevas tecnologías, adquiriendo formatos estéticos y políticos.

Es importante reconocer, que algunas de las reivindicaciones del movimiento, no vienen siendo abordadas adecuadamente por las políticas públicas estatales. Y es aquí, donde se inserta uno de los riesgos a sortear por el colectivo, el cual remite al oportunismo de los anuncios políticos, sin el

sostenimiento conveniente de recursos, de procesos de capacitación, de programas conformes a este tema. Así, del anuncio político a la instrumentación del mismo existe una brecha, tal como se viene referenciando con el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Argentina, previsto por la Ley 26.485, el cual sigue en trámite para una plena efectivización. O el Protocolo para la Atención Integral de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo, que debería adquirir de manera urgente el rango de resolución ministerial para que sea de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional.

A su vez, Ni una Menos se reinscribe en las tradiciones de los derechos humanos y amplía sus demandas, quizás en la búsqueda necesaria que plantea Fraser (2017) retomar, aquella de la crítica estructural de la sociedad capitalista, y de búsquedas emancipatorias que articulen el reconocimiento y redistribución, en el marco de las enormes desigualdades que registran nuestras sociedades.

Precisamente, es en este escenario donde emergen aquellas fuerzas fundamentalistas, reaccionarias, que enarbolan las banderas del cuestionamiento a la "ideología de género", con recias acusaciones y argumentos que quieren ser oídos por muchas personas. Se habla así de las "nazi feministas", que acusan a quienes demandan la "emergencia de sujetos más igualitarios", en los dichos de Dillon, como imposición a la sociedad. O como menciona Segato (2016a):

> Hay otras elaboraciones aquí que son muy recientes, como la cuestión de la mujer como sujeto moral, que necesita demostrar que es un sujeto moral porque siempre cae una sospecha automática sobre su persona y las mujeres somos inmorales hasta que demostremos lo contrario. Entonces las prácticas que se dan en las calles y también en la esfera pública y el Estado, nos dicen cuál es el ADN, la construcción y la arquitectura del Estado, de nuestros Estados Republicanos sobre todo. Hay una analogía de la experiencia del cuerpo en la calle con la de la mujer en el ágora estatal.

Un racismo estatal éste, que opera en el patriarcado sea con la configuración de zonas liberadas para las mujeres, feministas y militantes; o efectuando de modo directo una política de represión y persecución policial. Mujeres

detenidas, golpeadas, esposadas. Mujeres que transitan espacios liberados donde circulan potentes significaciones heteronormativas, y riesgos efectivos en sus cuerpos. Tal lo que ocurrió en el Encuentro Nacional de Mujeres en Rosario de 2016 y la repetición en el último Encuentro en el Chaco. También las detenciones efectuadas sobre las activistas del Ni Una Menos.

Sencillamente, lo expuesto nos sumerge en un sentimiento de insatisfacción que radica en que no somos ingenuas/os, sabemos que sobrarán discursos y anuncios, y poco de las múltiples demandas iniciadas encontrarán los recursos, la voluntad política y la capacidad para implementarlos en beneficios de las mujeres.

El acoso sexual, el hostigamiento sexual y la violación afectan los Derechos Humanos básicos, especialmente los referidos al Derecho a la Dignidad y el Derecho a la Igualdad, es notable que en aquellos países donde más baja incidencia política y cultural tienen los DDHH menor es también la conciencia y la protección a los DDHH de las mujeres en términos de igualdad de oportunidades y derechos, y contemplación de la problemática de las violencias, que persiste, que se complejiza, que se hace mas feroz.

Las agresiones sexuales, afirma Rita Segato (2014, 71), "capturan –a las mujeres– en la esfera de su intimidad y despolitizan la agresión, la reducen al campo de las relaciones de estatus desiguales propio del patrón de género y la alejan de la posibilidad de una justicia plenamente pública".

Los desafíos centrales siguen siendo los mismos: para nosotras las feministas, como lo venimos planteando, defender lo ganado y evitar retrocesos. Un camino de luchas que se construye de la mano con un tema central para la Región y el mundo, y que es la necesidad de achicar las brechas de desigualdad. Bajo esas condiciones, las mujeres somos más desiguales que los hombres, y necesitamos continuamente interpelar el modelo estructural económico y social y bregar por una mayor y mejor redistribución de las riquezas.

Ni Una Menos avanza. Va por el sendero más arduo, el cual es dar cuenta de las violencias contra las mujeres a partir de demandar por el conjunto de las injusticias de género que las atraviesan. Lo dicho insta a fortalecer las voces de las mujeres y sostener el reclamo por las autonomías económicas, políticas, físicas. Es, como venimos insistiendo, un encuentro

cultural y poderoso con metas políticas e irrenunciables, como la capacidad de decidir sobre nuestras vidas y nuestros cuerpos, gozar de nuestros derechos sexuales y reproductivos, acompañar nuestro trabajo con políticas diversas y continuas con asignación de recursos contra la violencia contra las mujeres, visibilizar la contribución de las mujeres al desarrollo, a las economías, interpelando la persistencia de la división sexual del trabajo. Y, siempre, atravesadas en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la homofobia; en otras palabras, en la proclama por una real democracia, un nuevo sujeto político entró en la escena pública.

Bibliografía

Cárdenas, Edurne y Vanina Escales. 2016. "Ni una menos". En Derechos Humanos en la Argentina. Informe Especial 2016. https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-la-argentina-informe-2016/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. 1994. "Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001" (LC/L.868(MDM.20/2)), Santiago, octubre [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16664/S94101415_es.pdf.

____ 2016. "Autonomía para las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible". http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf

CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. 2012. "Informe anual 2012. Los bonos en la Mira. Aporte y carga para las mujeres". https://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042_OIG-ISSN_WEB.pdf

Del Vecchio, Julián. 2017. "Oíd el ruido de rotas cadenas". En *Ambivalente.* https://mundoambivalente.wordpress.com/acerca-de/oid-el-ruido-de-rotas-cadenas/

Díaz, Noelia Belén y Alejandro Hernán López. 2016. Trabajo Integrador Final de Investigación. Ni Una Menos: el grito común. La estrategia

comunicacional de la movilización que marcó un hito en la lucha por los derechos de las mujeres en la Argentina. Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Universidad Nacional de la Plata. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/58537/Tesis_.pdf-PDFA.pdf?sequence=4

Dillon, Marta. 2016. Entrevista. Política Argentina. http://www.politicargentina.com/notas/201612/18513-nos-plantamos-como-sujetos-politicos-y-no-solamente-como-sujetos-asistenciables.html

____ 28 de octubre de 2017. La rebeldía de las mujeres despierta aún más violencia en los sectores conservadores. Diario UChile. http://radio.uchile.cl/2017/07/15/marta-dillon-la-rebeldia-de-las-mujeres-despierta-aun-mas-violencia-en-los-sectores-conservadores/

Documento de las organizaciones que convocaron a la marcha contra el femicidio. NI UNA MENOS. (3 de junio de 2017) https://www.pagina12.com.ar/41947-ni-una-menos/

Durán, María Ángeles, coord. 2006. *La cuenta satélite del trabajo no remunerado en la Comunidad de Madrid*, Madrid, Comunidad de Madrid. [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238_es.pdf(28/11/2017)

Federici, Silvia. 2013. *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Villatuerta: Traficantes de Sueños

Frazer, Nancy. 2017. "Trump o el fin del neoliberalismo progresista". *Rebelión.* http://www.rebelion.org/noticia.php?id=221955

Kessler, Gabriel. 2009. *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito.* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Lagarde, Marcela. Mayo 2010. "Los feminicidios son la punta del iceberg de todas las formas de violencia cotidiana contra las mujeres". generoconclase.blogspot.com

OXFAM-CEPAL. 2016. Tributación para un crecimiento inclusivo. [en línea] https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/tributacion_para_un_crecimiento_inclusivo.pdf

Rinesi, E. (2005), *Política y tragedia: Hamlet, entre Hobbes y Maquiavelo*, Buenos Aires, Colihue.

Rotker, Susan, ed. 2000. *Ciudadanías del miedo*: Caracas: Nueva Sociedad

Sassen, Saskia. 13 de abril de 2016. "Expulsiones" Conferencia dictada en el marco del Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios del CIDE (CIDE-MIG) y la División de Estudios Internacionales (DEI). https://www.youtube.com/watch?v=CbPVPYR-gKk

Segato, Rita. 2014. Las nuevas formas de guerra y el cuerpo de las mujeres. Ed. Tinta Limón. [en línea] http://www.feministas.org/IMG/pdf/libro_ritalaurasegato.pdf

_____ 2016a Conferencia Mujeres y Ciudad (IN) Justicias Territoriales, 4 y 5 de mayo, Córdoba. Argentina. Inédito.

_____ 2016b. *La guerra contra las mujeres.* Traficante de Sueños. [en línea] https://www.traficantes.net/libros/la-guerra-contra-las-mujeres

_____ 2017. "Las mujeres vivimos en estado de sitio". Acceso el 28 de noviembre de 2017 en *La tinta:* https://latinta.com.ar/2017/05/rita-segato-las-mujeres-vivimos-en-un-estado-de-sitio/

Zibechi, Raúl. 2003. *Argentina, una sociedad en movimiento.* Editorial: Letra Libre. https://www.lavaca.org/libros/genealogia-de-la-revuelta/

III. Elecciones y seguridad: ofertas electorales y agenda pública

Ánimos punitivos y oferta electoral en El Salvador[1]

Edgardo Amaya Cóbar[2]

Introducción

La sociedad salvadoreña, en particular, así como las vecinas del denominado Triángulo Norte de Centroamérica (Honduras, Guatemala y El Salvador) viven bajo elevados niveles de inseguridad, dato que se deriva de una gran incidencia de la violencia delictiva, en particular, de homicidios, que ocurren en cada uno de los países, así como por la presencia de actores delictivos organizados tales como las pandillas transnacionales y el narcotráfico.

Sucesivamente, los gobernantes de estos países han abordado la problemática a través de discursos y acciones de carácter reactivo y punitivo, sin análisis profundos ni atención a la complejidad del fenómeno de la violencia en sociedades salidas de regímenes autoritarios y con elevados niveles de desigualdad económica, exclusión social y política.

Frente a una demanda social real y verificable por seguridad, los actores políticos han respondido atendiendo la sensibilidad del electorado a través

1 Este paper fue elaborado para el evento "Lo político de la violencia y la política en la seguridad", realizado en Flacso Ecuador, en el mes de mayo de 2010. Debido a la distancia temporal con el evento, el artículo original ha sido actualizado en lo posible hasta sucesos de 2014, año de la última contienda electoral por la presidencia en El Salvador, lo que permite identificar las principales apuestas y perspectivas políticas de los actores en materia de seguridad.

2 Abogado salvadoreño, con estudios en sociología jurídico-penal y en ciencias políticas. Director de Información y Análisis del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador. Correo electrónico: edgardo.amaya@gmail.com

de una retórica que exalta el uso del poder penal del estado como respuesta primordial e inmediata para acabar con el fenómeno de la delincuencia.

Esta respuesta regularmente aborda sólo una dimensión del fenómeno (aplicación de la ley de la transgresión), por lo que sus posibilidades de éxito son sumamente restringidas y la problemática permanece o se agrava y, con ello, la ciudadanía pierde credibilidad, confianza en las instituciones y reduce su apoyo al régimen democrático, al que finalmente culpan o ven incapaz de abordar eficientemente la problemática, provocando nuevos comportamientos anómicos, entre ellos, la búsqueda de soluciones extralegales a través de campañas de "limpieza social".

Por su parte, los tomadores de decisiones, se ven forzados en brindar soluciones visibles y a corto plazo para intentar mantener la credibilidad, dando paso a opciones tales como el endurecimiento penal, el manodurismo en las fuerzas de seguridad y el uso de medios extraordinarios para el tratamiento de la situación como la militarización de la seguridad pública, las que si bien puede tener un efecto inmediato, crean nuevas complejidades en el fenómeno y se genera un círculo vicioso de nuevas demandas de seguridad y la necesidad de respuesta inmediata a las mismas.

Sin embargo, a pesar de ser características muy pronunciadas en el Triángulo Norte de Centroamérica, se ubican en el contexto de la cultura punitiva tardomoderna de las sociedades occidentales, en las cuales, como lo destaca Garland (2005), la expresividad hacia el delito y el delincuente forman parte de un conjunto de actitudes sociales y políticas

En este artículo, se toma como caso ejemplar de la relación entre el populismo punitivo y la competencia política, la implementación de políticas de control contra las pandillas en El Salvador, con algunos contrapuntos de comparación con los países vecinos.

Se analiza este tipo de discursos y estrategias a partir de un marco de referencia académico con un particular énfasis en los efectos que ha suscitado en la cultura política de la ciudadanía, así como respecto de la institucionalidad del régimen democrático.

Antecedentes

El día 27 de julio de 2003, el entonces Presidente de El Salvador, Francisco Flores –que iniciaba su último año de gobierno–, lanzaba en cadena nacional de radio y televisión el Plan Mano Dura en contra las maras o pandillas. Para la ocasión, Flores escogió como escenario, la comunidad "La Campanera", ubicada en un municipio con una alta incidencia de dichas agrupaciones.

Días después, la prensa escrita daba cuenta de un memorándum interno del partido gobernante Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) intitulado "Esta es nuestra oportunidad", elaborado de cara a las elecciones presidenciales de marzo de 2004 y en el cual, se daban indicaciones a sus funcionarios para respaldar las iniciativas del Plan Mano Dura y la aprobación de una Ley Antimaras.[3] Según el documento citado por la prensa: "(...) iniciativa Mano Dura y su respaldo por el 95% de los votantes significa una oportunidad inmediata para que el partido se vincule a un tema ganador" (La Prensa Gráfica 2003, 14).

Paradójicamente, Flores lanzaba la iniciativa luego de que, en 2002, El Salvador alcanzara la tasa más baja de homicidios desde el inicio de la posguerra en 1992, contexto en el que se elevaron los índices delictivos.

No obstante, las evidencias mostradas sobre la instrumentalización de la temática del control de las pandillas como estrategia electoral, esto no hizo mella en el respaldo popular a la medida. En una encuesta realizada a finales de 2003, casi el 80% de los encuestados manifestó estar de acuerdo con la legislación antimaras aunque ésta contradijera la Constitución (IUDOP 2003).

Gracias al éxito evidente de la iniciativa contra las pandillas en la opinión pública, no resultó extraño que el candidato presidencial del entonces

3 La ley fue aprobada en octubre de 2003 con una vigencia de seis meses. Diversas personas impugnaron dicha ley por contener graves infracciones a las garantías penales y procesales, así como a tratados internacionales de derechos humanos, particularmente los relativos a la niñez. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la norma apenas dos días antes de que esta perdiera su vigencia (y oportunamente después de los comicios presidenciales de marzo de 2004). La Asamblea Legislativa, un día antes de la declaratoria de inconstitucionalidad, aprobó una normativa similar, con vigencia de otros seis meses, para suplir la previamente declarada inconstitucional.

partido en el gobierno la retomara en una versión "corregida y aumentada" a través de la propuesta electoral de un plan "Súper Mano Dura". El candidato resultó victorioso en los comicios electorales de marzo de 2004, a pesar de las primeras evidencias de los efectos pocos significativos en términos de eficacia que arrojaban un 95% sobreseimientos judiciales sobre las capturas productos del plan (alrededor de 20 mil, FESPAD, 2004 y 2005) así como otros efectos perversos del plan que se expresaban en un incremento de los homicidios y en la sofisticación de las pandillas para adaptarse y evadir la presión policial.

La historia del Plan Mano Dura no fue exclusiva de El Salvador, de hecho, poco antes Honduras había reformado su legislación penal con el objeto de incrementar la persecución de miembros de pandillas en el marco del Plan Libertad y en Guatemala, se impulsaba un plan de presión policial similar, denominado Plan Escoba.

En este artículo haremos un breve repaso de las relaciones entre las agendas políticas y de competencia electoral con la atención a demandas sociales de seguridad y tranquilidad, así como los efectos que dichas relaciones han generado en los planos políticos y de la justicia penal y la seguridad pública.

El *populismo punitivo* y la inseguridad en la agenda política

Aumento de penas, creación de nuevos delitos, propuestas de pena de muerte, castración química, reducción de la edad penal para juzgar menores, legislaciones de emergencia, recorte de las facultades judiciales y ampliación desmesurada de las facultades policiales, mayores restricciones penitenciarias, militarización, en resumen: macropenalismo puro y duro, son sólo algunas propuestas surgidas desde una forma común –demagógica y fraudulenta– de hacer política: el populismo punitivo.

El populismo punitivo, dentro de sus acepciones, es una forma de acción política basada en la toma de decisiones o generación de discursos y propuestas populares es decir, de agrado de la población mediante la manipulación de sus emociones y la promoción de la respuesta penal y policial

a la conflictividad social, con el fin de obtener apoyos y réditos electorales, aun y cuando dichas decisiones o propuestas carezcan de evidencia sustantiva que las respalden o atenten contra el mismo Estado democrático de derecho.

Es una herramienta comunicacional poderosa pues aglutina los temores colectivos de una sociedad fragmentada y es capaz de conformar amplios apoyos a su alrededor.

No obstante, ante las críticas el populismo suele ampararse en una lógica seudopragmática por la cual la institucionalidad y la normatividad son sólo obstáculos para la "eficacia" y, por tanto, pueden ser violentadas en nombre de la sociedad en general o de las víctimas en particular, manipuladas según las conveniencias del momento, particularmente si ese momento es una contienda electoral donde se busca el apoyo de los votantes. El populismo punitivo se ha vuelto connatural a la competencia política en nuestras sociedades.

Las transformaciones globales de la justicia penal

Según David Garland (2005), la creciente importancia de la inseguridad en la agenda política, particularmente en las competencias electorales, es un fenómeno relativamente reciente, que iniciaría en el marco de las fuertes críticas al Estado de Bienestar en la década de 1970 en los Estados Unidos e Inglaterra.

La retórica fundamental de los sectores conservadores sería que el enfoque de delito como un fenómeno de origen y tratamiento desde una perspectiva social no había logrado disminuir las tendencias delictivas y, por el contrario, habría formado una población indisciplinada, improductiva y dependiente del subsidio Estatal financiado por la ciudadanía trabajadora.

Al mismo tiempo, las investigaciones sobre la victimización y el miedo al crimen realizadas en la época en diversos países desarrollados, revelaron que la percepción ciudadana era una variable trascendental a ser considerada en la gestión de la seguridad, la cual operaba, incluso, de manera diversa a los éxitos o fracasos de las estrategias implementadas, con lo cual, la per-

cepción del público se convirtió en un nuevo objetivo político a alcanzar por los gestores de políticas públicas de seguridad (Garland 2005, 293).

Un tercer factor que podría considerarse en este proceso de incorporación de la agenda de la inseguridad en la agenda política podría mencionarse la creciente importancia y reconocimiento de la víctima en el ámbito del conflicto penal, tendencia surgida a partir de las luchas feministas de mediados de la década de 1960, que supuso una reorientación de los enfoques de la justicia penal. A pesar de que el reconocimiento de la víctima era legítimo, necesario y positivo, no estuvo lejos de ser distorsionado a través de políticas retaliativas como instrumentos de catarsis social frente a fenómenos concretos de inseguridad.

Otro aspecto señalado por Garland, es el desplazamiento del conocimiento académico sobre la inseguridad por el discurso del "sentido común" –o "sensatez penal" como más tarde sería calificada por Wacquant (2000)–. Este mecanismo, desplazó el análisis y comprensión del fenómeno de la inseguridad y su mulitidimensionalidad y estableció –basándose en una antropología individualista, en los postulados del análisis económico del derecho y del *rational choice*– la penalidad, el castigo, como principal estrategia de control del delito, entendido como una acción individual y unilateral derivada del libre albedrío, de tal suerte que la política de seguridad pasó a ser considerada una política de restablecimiento del orden (Binder s/f).

Por su parte, Zygmunt Bauman (citado en Rey 2005, 11) señala la poderosa influencia política que ha tenido la simplificación y reduccionismo del fenómeno delictivo al generar un esquema de competencia política en el cual, las posiciones orientadas al endurecimiento penal ganan réditos electorales, mientras que las posiciones opuestas u alternativas al esquema punitivo son consideradas como suicidios políticos, lo cual genera estímulos perversos en la competencia electoral y en la acción política.

Si bien, los aspectos señalados corresponden en gran medida al desarrollo y evolución de las ideas penales en países desarrollados, los países latinoamericanos han sido influenciados en gran medida por dichas transformaciones a través de la influencia neoliberal en la región, tanto en el plano económico como en el político.

La inseguridad en la agenda política

Algunas características propias de los países centroamericanos contribuyen a este esquema de estímulo del populismo punitivo, particularmente la elevada conflictividad social derivada de altos niveles de desigualdad y exclusión –con excepción de Costa Rica–. La oferta política sobre la seguridad tiende a ser un placebo frente a diversas conflictividades y un artificio para invisibilizar las fracturas sociales o las debilidades o incapacidades institucionales para abordarlas, así como también es utilizada como un recurso fácil para la ganancia de apoyos electorales (Chevigny 2002, 61).

Además de los problemas estructurales de los que rehúyen los políticos a través del discurso punitivo populista, también se encuentran los problemas de debilidad institucional de las mismas políticas e instituciones de seguridad con limitantes para gestionar niveles tolerables de inseguridad, así como el ocultamiento y evasión de problemas más complejos como la criminalidad organizada y sus relaciones con la política (Bauman 2005, 86), frente a esto, los Estados tienen desafíos enormes no sólo por su capacidad de corrupción y generación de violencia, sino, principalmente, por su capacidad de influencia política y desestabilización. De esta forma, el populismo punitivo es la tangente que invisibiliza dichos problemas.

Siguiendo a Chevigny, los políticos también alientan los ánimos punitivos, aún en ausencia de una necesidad urgente y real. Tal como se consigna en el caso salvadoreño, luego de la implementación del Plan Mano Dura contra las pandillas: mientras que las opiniones públicas mostraban una sensación de reducción de la delincuencia, los políticos mantenían un discurso alarmista para sostener la estrategia iniciada (Huhn, Oettler y Peetz 2006a, 21).

No obstante, la certera observación de Chevigny, en el caso centroamericano, al menos en el denominado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) la sensación de inseguridad se encuentra respaldada por los elevados niveles de violencia, que colocan a esta subregión como una de las zonas más violentas del continente, con elevadas tasas de homicidios.

Por lo anterior, en Centroamérica, la inclusión de la inseguridad en la agenda política no sólo tiene una oferta, como ya se indicó, sino una

demanda concreta de políticas públicas orientadas a disminuir el impacto objetivo de la violencia y la delincuencia, así como el miedo al crimen.

Sin embargo, tal como lo proponen algunos estudios sobre la inseguridad ciudadana, ésta –y particularmente, la figura del delincuente– sería una condensación o catalizador de múltiples inseguridades: inseguridad social, inseguridad laboral, económica, miedo al "otro", entre otras (Dammert y Salazar 2009, 13). De tal suerte que, la petición de seguridad se convierte en una súper-demanda que incluye diversos fenómenos no tratados o resueltos que exigen respuestas inmediatas y con apariencia de efectividad.

Se debe señalar que esta relación de oferta y demanda de seguridad se da en un contexto político, histórico y social particular. La historia de los países del Triángulo Norte de Centroamérica ha dejado un legado de tradición autoritaria, fuertemente influenciada por el militarismo, que se refleja en diversas expresiones sociales y políticas, como por ejemplo, en los discursos sobre el crimen (Huhn, Oettler y Peetz 2006a). No es extraño que todos estos elementos formen parte de las relaciones políticas entre los partidos y el electorado.

El papel de los medios de comunicación

Sin duda, los medios de comunicación juegan un papel trascendental en la construcción de los imaginarios sociales y los discursos sobre el crimen en Centroamérica (Hunh, Oettler y Peetz 2006a, 21; Oettler, 2007). Las personas más expuestas a las informaciones sobre el crimen en los medios de comunicación, tienden a ser también las que mayores niveles de inseguridad manifiestan en las encuestas de opinión. Regularmente, el nivel de acceso a información también va asociado con diversos perfiles socioeconómicos, donde las élites y clases medias son capaces de generar movilización política a partir de dichas percepciones.

Aún y cuando, los énfasis sobre fenomenologías específicas de inseguridad varían de país en país, en Centroamérica, en esencia, la violencia y delincuencia mediatizadas juegan un papel en las percepciones y discursos sociales, a la vez que transforman los valores sociales de convivencia y de

apoyo al sistema, con un enfoque muy particular orientado hacia el fenómeno de la violencia juvenil, específicamente sobre las pandillas (Huhn, Oettler y Peetz 2006a).

Políticos centroamericanos y estadounidenses, juristas, periodistas y analistas de dentro y fuera de la región presentan a las pandillas juveniles como una suerte de "mega-pandillas": interconectadas a nivel inter o transnacional, equipadas con enormes recursos financieros y armamento de punta, acatando las órdenes de una cúpula internacional pueden defenderse (y hasta atacar) contra cualquier aparato policiaco-militar. Muchos periódicos de la región reiteran casi todos los días el alto grado y el incremento de la violencia ejercida por las pandillas y divulgan de esta manera el discurso de amenaza y miedo en la población (Huhn, Oettler y Peetz 2006a, 26).

Curiosamente, la preocupación por el crimen ha ocupado los primeros lugares en la percepción ciudadana en países con dispares niveles de incidencia criminal como los del Triángulo Norte de Centroamérica que aparecen juntos en este ámbito con países con niveles de incidencia delictiva menores como Costa Rica y Panamá (Malone 2010, 3; Hunh, Oettler y Peetz 2006a, 22).

Un estudio de Germán Rey (2005) mostró cómo los medios escritos dominantes de El Salvador, El Diario de Hoy y La Prensa Gráfica, se colocaron en los dos primeros lugares respectivamente, dentro de una muestra de países latinoamericanos en cuanto a cobertura de situaciones de inseguridad, lo cual, puede darnos luces sobre el protagonismo de la inseguridad en la agenda mediática nacional. Por su parte Huhn, Oettler y Peetz (2006b, 25) ratifican la fuerte presencia en los medios escritos dominantes salvadoreñas de las temáticas de la violencia, especialmente orientada a la problemática del accionar de las pandillas y a la brutalidad de la violencia, por lo cual, no es extraña su presencia en la agenda política nacional.

En el estudio de Rey, en un análisis global de la muestra de países latinoamericanos seleccionados, la principal demanda en materia de seguridad planteada por el discurso (*framming*) mediático era la de enviar a prisión a los delincuentes, la cual se registró en casi el 60% de los casos como la principal alternativa propuesta para las políticas de seguridad (Rey 2005, 32);

esto ratifica la existencia de una racionalidad punitiva dominante respecto al conflicto en la región, por el que la respuesta al fenómeno delictivo se reduce a la sanción penal.

Los resultados y consecuencias políticas del populismo punitivo
El impacto de la inseguridad en la cultura política

En general, los estudios sobre cultura política en Centroamérica señalan la tendencia que los altos niveles del crimen y la inseguridad en la región se convierten en factores de riesgo que socaban el apoyo a la democracia, lo que es particularmente más sensible en los grupos poblacionales más afectados por el delito (Córdova, Cruz y Seligson, 2008).

Los análisis de las encuestas del Barómetro de las Américas en el caso salvadoreño, muestran que si bien, el crimen y la inseguridad no distorsionan completamente la legitimidad de las instituciones y el apoyo al sistema, sí hay una clara tendencia a que las personas victimizadas muestren menor apoyo en estos ámbitos. También, en términos generales, hay una distorsión del apoyo a la democracia como régimen de gobierno y aparece la opción de liderazgos fuertes de tipo autoritario.

Según la fuente citada, si bien, una amplia mayoría de los salvadoreños declaran un apoyo al régimen democrático, en años recientes ese apoyo ha declinado a favor del crecimiento de la opción por un líder fuerte, apoyo que alcanzó su mayor puntaje en el año 2012, pero se redujo en 2014 (Córdova, Cruz y Zechmeister 2015, 268).[4]

4 Hay que tener en cuenta el pasado autoritario de los países centroamericanos del Triángulo Norte y la posible influencia en una parte del imaginario social. Sin partir de una base científica concreta, sino más bien desde el punto de vista anecdótico, es curioso escuchar en Centroamérica ciertas manifestaciones de "nostalgia del dictador", por las cuales, "todo tiempo pasado fue mejor" y se plantea el mito de la ausencia de delincuencia en los tiempos de los respectivos dictadores: Ubico (Guatemala), Hernández Martínez (El Salvador) y Carías Andino (Honduras).

Tabla 1. Apoyo a la democracia o a liderazgo fuerte en El Salvador, 2004-2014

Año	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Apoyo a la democracia	94,5	87,6	84,5	74.5	72.0	76.2
Líder fuerte	5,50	12,4	15,5	14.6	17.1	12.9

Fuente: Córdova, Cruz y Zechmeister (2015, 268)

Sin duda, la generación de mayores niveles de ansiedad ciudadana estimula la búsqueda de soluciones inmediatas, tales como un liderazgo de características autoritarias que "resuelva" los problemas, imagen que muchos aspirantes políticos suelen tomar.

Los datos de los estudios de opinión pública y cultura política en El Salvador muestran que hay una clara y contundente relación entre el nivel de sensación de seguridad y el apoyo a la democracia, según la cual, las personas con mayor sensación de inseguridad muestran menores o exiguos apoyos a la democracia como régimen y a la legitimidad de las instituciones (Córdova, Cruz y Seligson 2008, 73-74).

En este contexto, una cuestión de necesaria investigación es ir más allá de la influencia de la inseguridad, en términos genéricos, en la calidad de la democracia y en el apoyo de los ciudadanos a ésta, yendo a la influencia concreta de los discursos apocalípticos sobre el crimen en la inseguridad ciudadana y cómo éstos pueden convertirse en verdaderas amenazas a la democracia al fomentar el miedo y desestimular el apoyo a aquella y promover medidas claramente antidemocráticas.

Devaluación del Estado de Derecho y los derechos humanos

El discurso político del populismo punitivo en esencia devalúa el valor de los derechos humanos y del Estado de Derecho que debe regir la acción estatal. Muchos líderes políticos se autoproclaman cruzados contra el crimen y señalan a la normativa vigente –particularmente la relativa a derechos humanos, garantías penales y procesales– como un obstáculo para la eficacia en la lucha contra el crimen. En el contexto de la ansiedad social

por la inseguridad, dicho discurso simplista suele ganar amplias adhesiones y tener efectos legislativos a través de medidas de endurecimiento penal (Malone 2010, 2) y reducción de derechos y libertades.

Si partimos de la idea del Estado de Derecho como aquella situación en la que gobernados y gobernantes se rigen por el imperio de la ley (*rule of law*). Las apologías a la ruptura de la ley como valladar para la eficacia punitiva y la reducción de derechos y garantías, son claramente acciones políticas atentatorias contra el mismo Estado de Derecho. El peligro de estos discursos de endurecimiento es que tienen imbíbita una invitación al linchamiento y a medidas retaliativas, lo que resulta rayano con lo delictivo.

Adicionalmente, este discurso simplifica la realidad ante su incapacidad de generar y proponer soluciones y políticas complejas a un fenómeno complejo, siendo de esta forma funcional a la debilidad institucional para la generación de políticas pública al ocultar los problemas más sensibles y evidentes que dificultan el control de la criminalidad. Sin embargo, esta simplificación del discurso, también se da en un contexto donde las pautas de comunicación política se encuentran altamente mediatizadas y condicionadas a los tiempos y agendas de los medios masivos, dificultando la generación de espacios de análisis más complejos y abiertos ante el público.

La devaluación del Estado de Derecho por el discurso populista punitivo y su acción política, sumados a la debilidad institucional para atender efectivamente las demandas ciudadanas de seguridad, pueden operar como un estímulo para acciones ciudadanas de facto como los linchamientos de delincuentes, tal como ha ocurrido con cierta frecuencia en países como Guatemala o la existencia de grupos de exterminio en El Salvador.

Otra forma de devaluación del Estado de Derecho es a través de la generación de confusión sobre el funcionamiento de la institucionalidad, la independencia y separación de poderes, particularmente en el ámbito de la administración de justicia.

En el marco del Plan Mano Dura en El Salvador, el entonces Presidente Flores, generó un fuerte conflicto entre el ejecutivo y el órgano judicial, debido al fracaso de la estrategia antipandillas en los tribunales, donde el 95% de las capturas realizadas bajo la ley especial antimaras fueron declaradas sin mérito, gracias al control difuso de constitucionalidad de la ley realizado

por los juzgadores. El Presidente Flores advirtió a los juzgadores –con una amenaza velada– que la población les pasaría la factura por sus acciones.

Uno de los aspectos de particular sensibilidad al trazar estándares de análisis de los discursos punitivos populistas en contraste con las características del Estado de Derecho es la verificación del irrespeto a la noción más básica de la igualdad de derechos de los ciudadanos. En primer lugar, porque, por regla general, estos discursos tienen como sujetos de su finalidad a "los sospechosos de siempre", es decir, a personas provenientes de segmentos desfavorecidos de la sociedad.

En el caso particular de la iniciativa de mano dura contra las pandillas en El Salvador, tanto, la presión policial como el esquema normativo implementado, trazaban un tratamiento claramente diferenciado y devaluado en contenido de derechos y garantías judiciales para los sospechosos de pertenecer a pandillas.

Este proceso de etiquetamiento y criminalización, tal cual lo señala la criminología crítica, operó como una profecía autocumplida y terminó fortaleciendo la imagen e identidad de las pandillas y su desarrollo organizacional, las convirtió en el objeto de las políticas de seguridad, las aisló más de la sociedad convirtiéndolas en parias, complejizando de esta manera futuras intervenciones alternativas sobre este fenómeno (Savenije 2009, 143).

En el plano operativo, las estrategias de populismo punitivo generan un círculo vicioso que opera más o menos así: el contexto de inseguridad e impunidad facilita el aparecimiento de líderes oportunistas que ofrecen endurecimiento penal y acciones eficaces e instantáneas contra el crimen, dichas propuestas, al traducirse en decisiones legislativas, inevitablemente impactan en el sistema de justicia penal, particularmente en dos aspectos: la ampliación de su capacidad de captación de casos (más delitos, menos presupuestos para la privación de libertad) y el crecimiento de la población penitenciaria (menos presupuestos para la detención durante proceso penal, penas más largas, reducción o eliminación de las posibilidades de excarcelación o beneficios penitenciarios).

Lo que sucede es que el crecimiento de los ingresos al sistema de justicia penal, regularmente no va acompañada de una mejora similar de los presupuestos de las instituciones –lo que es fiscalmente insostenible– ni de su

desarrollo o fortalecimiento institucional. En este esquema, por un lado, el sistema expulsa muchos casos por incapacidad de procesamiento (impunidad) y por otro, al crecer la población penitenciaria, se pierde la capacidad de control de las cárceles y los grupos criminales a su interior, volviéndose un nuevo problema de seguridad a atender.

Ante la impunidad y el aparecimiento de nuevas amenazas a la seguridad, nuevamente, políticos oportunistas, pueden volver a caer en la tentación fácil de ofrecer más endurecimiento penal.

El declive de la mano dura

Sin embargo, a pesar de la fácil y contagiosa retórica del populismo punitivo, ésta también tiene sus límites en la credibilidad del electorado, es decir, a veces, la evidencia empírica muestra los pocos o escasos resultados de estas iniciativas y eso cambia la opinión de los votantes.

Regularmente el efecto de los procesos de mayor intensidad o presión policial, por definición son efímeros, por lo tanto, no son sostenibles en el tiempo e incluso, pueden ser contraproducentes respecto de la finalidad originalmente ofrecida. De la misma manera que las ollas de presión, al quitar la tapadera, escapa el vapor y salpica el líquido hirviente. Tal como lo muestra el Gráfico 1.

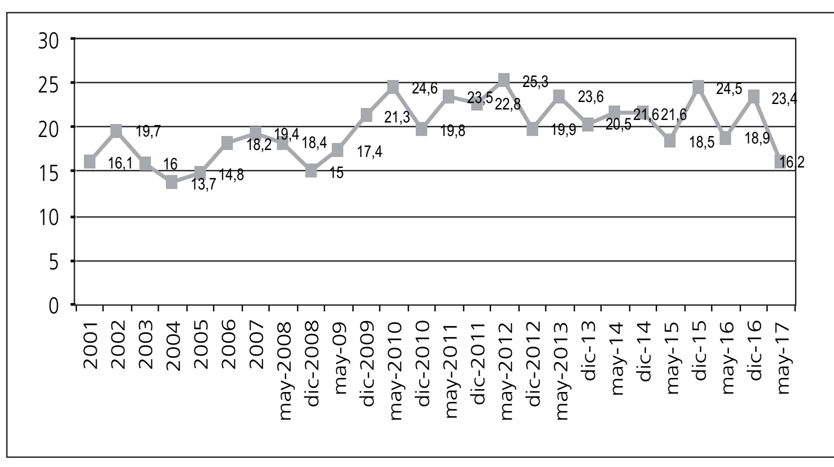
Como puede apreciarse, en el período en que operó el Plan Mano Dura y parte del Súper Mano Dura (julio 2003-junio 2005), la opinión ciudadana mayoritaria creía de manera contundente que la delincuencia había disminuido, sin embargo, para la evaluación del año 2005 esa creencia ya se había revertido y se ha mantenido, con alzas y bajas, por debajo de las opiniones que perciben aumento del delito desde entonces.

Vale decir que una revisión de la evolución de la victimización en las encuestas analizadas, es decir, el porcentaje de personas que dicen haber sido víctimas de un hecho delictivo en determinado período de tiempo, las tendencias entre la percepción del aumento del crimen es en buena medida coincidente, en el caso salvadoreño, con el aumento de los porcentajes en materia de victimización (Gráfico 2).

Gráfico 1. Percepción sobre la situación de la delincuencia, 2001-2017

Fuente: Construcción propia con datos del IUDOP (varios años)

Gráfico 2. Evolución de la victimización en El Salvador 2001-mayo 2017



Fuente: Construcción propia con datos del IUDOP (varios años)

Una de las principales críticas enfrentadas por la administración del presidente Antonio Saca en El Salvador (2004-2009), que en las elecciones ofreció una "Súper Mano Dura", fue que dichas estrategias, lejos de solucionar el problema, lo agravaron. Este reclamo fue particularmente fuerte en 2006, uno de los más violentos de la década.

El efecto de este reclamo, al parecer, fue una cierta cautela del electorado frente a las ofertas de mano dura, debido a los resultados contraproducentes obtenidos en experiencias concretas, lo que sumado a otros problemas más tangibles como los económicos, explicaría el bajo perfil del tema seguridad en la campaña electoral de 2009 en El Salvador.

Este fenómeno también parece haber operado en otros países centroamericanos. Por ejemplo, en el marco de la campaña electoral de 2005, Pepe Lobo, entonces candidato del Partido Nacional de Honduras para la Presidencia de la República, fue más allá de la política de mano dura y legislación antimaras impulsada por su predecesor, el entonces presidente Ricardo Maduro, proponiendo la pena de muerte y la confrontación directa contra las pandillas (Moreno 2004). No obstante la radicalidad de sus ofertas, perdió las elecciones ante Manuel Zelaya.

En Guatemala, en 2007, el General Otto Pérez Molina tuvo un asombroso ascenso electoral que pasó del 10% al 30% de la intención de voto en un breve período de tiempo, gracias a su mensaje en el que se destacaba la urgencia de mano dura contra la delincuencia, y sus principales ofertas electorales se resumían en el lema: seguridad y empleo (Infolatam/EFE 2007). Sin embargo, pese a lograr disputar la segunda vuelta electoral, el impacto del discurso de campaña no fue suficiente para ganar las elecciones presidenciales en las que salió triunfador Álvaro Colom, con un apretado 52%.

En el caso salvadoreño, la construcción discursiva de las pandillas como el principal problema a atacar en materia de seguridad tuvo como consecuencia no deseada el desarrollo de éstas en la cárcel y en las comunidades para poder hacer frente a la presión de las políticas de seguridad,[5] al tiempo

5 Esta es una de las paradojas de la apuesta excesiva por el control y represión del fenómeno que señala Lessing (2014): cuando el Estado aplica activamente políticas punitivas, es éste el que sirve a las pandillas en las cárceles como instrumento para asegurar su control sobre sus bases en el exterior.

que debido a su crecimiento e impacto, pasaron a ser actores políticos de peso tanto en el ámbito de la desestabilización o generación de escenarios negativos para la política de seguridad y los gobiernos, sino también como negociadoras de apoyos electorales.

En el periodo 2012-2014 ocurrieron hechos de gran relevancia que ejemplifican lo dicho en este párrafo. En 2012 se inició un proceso que ha sido denominado "la tregua", en la cual, según la versión oficial del gobierno de turno, fue un pacto de no agresión entre las principales pandillas del país, para el cual, las autoridades "facilitaron" condiciones apoyando a los mediadores del proceso y ubicando a líderes de pandillas en penales de menor seguridad para agilizar la comunicación con sus bases. Si bien el proceso tuvo un impacto inmediato y positivo con la reducción de casi el 50% de los homicidios, al cabo de un año de su inicio comenzó a perder fuerza debido a la falta de respaldo político de actores claves como la iglesia católica,[6] así como por la opacidad de las condiciones con las que se implementó el proceso, iniciándose una investigación por parte de la Fiscalía General de la República.

Siendo 2013 un año preelectoral, esto dio pie para que el principal partido de oposición se convirtiera en un acérrimo crítico del proceso y convirtiera el tema en un flanco de ataque en el marco de la campaña política con una oferta orientada al endurecimiento de la represión contra las pandillas. Esto coincidía con un amplio rechazo de la opinión pública a este proceso. El mismo Gobierno cambió el discurso e intentó desmarcarse, aprovechando la salida del ministro que dio inicio al proceso y la llegada de uno nuevo con un discurso crítico a la iniciativa.

En el mes de marzo de 2014, en la disputa por la presidencia en El Salvador, el candidato del principal partido opositor –crítico acérrimo de la tregua entre pandillas– lanzó un discurso de endurecimiento penal que incluía la militarización de la seguridad pública y la creación de un sistema legal especial para el tratamiento de las pandillas.

6 La Conferencia Episcopal de El Salvador emitió un pronunciamiento con fecha 11 de mayo de 2013, en el que destacaba la débil credibilidad del proceso de tregua y el hecho que ésta no había producido los resultados esperados, pues la población seguía sufriendo los embates de la violencia (Morán 2013).

Pese a su discurso que buscaba cautivar a una sociedad afectada por el crimen y el miedo, estuvo a punto de perder tras quedar en un alejado segundo lugar a diez puntos porcentuales del ganador de la primera ronda electoral, el cual no logró la mayoría simple necesaria para ganar, por lo que se hizo una segunda ronda, en la cual, el candidato opositor con un nuevo discurso conciliador, proponiendo una política de seguridad con perspectiva integral, recuperó terreno y logró un reñido resultado, pero insuficiente para ganar.

Una interpretación parcial de este comportamiento de los votantes fue que, luego de años de manodurismo, los sectores populares, afectados tanto por el crimen como por los efectos concomitantes de las políticas de mano dura (operativos policiales nocturnos, cacheos, tratamiento como sospechosos por las fuerzas de seguridad, maltrato y hostilidad) no quisieron apoyar una opción en la que terminan pagando los platos rotos.

Posteriormente, luego de las elecciones de 2014, el candidato perdedor aceptó haber enviado emisarios a tomar contacto con las pandillas para esclarecer su propuesta de seguridad con perspectiva integral (Labrador 2014), además, con posterioridad se filtraron audios o videos en los cuales se documentaban reuniones de altos dirigentes de los principales partidos políticos en la contienda electoral de 2014, negociando con los liderazgos de las principales pandillas a fin de obtener apoyo de éstas en los comicios.

Lo anterior muestra que bajo un discurso manodurista y efectista de cara al electorado, la acción política puede moverse en otras direcciones. Lo importante a destacar de este período es que la oferta del populismo punitivo pierde terreno como discurso electoral, sin embargo, la existencia de procesos alternativos a la mera represión como la tregua, tampoco lograron generar credibilidad.

Conclusiones

La incorporación de la demanda de seguridad en el ámbito de la competencia electoral es un fenómeno global que, en buena medida, se corresponde con las grandes transformaciones económicas y sociales de las sociedades occidentales en el último cuarto del siglo XX.

En El Salvador y los demás países del Triángulo Norte de Centroamérica, esta tendencia adquirió características especiales debido a los particulares contextos políticos de largas tradiciones autoritarias que marcaron sus historias y culturas políticas.

Esta particular mezcla de factores en sociedades altamente desiguales y excluyentes favoreció el aparecimiento de discursos y modalidades de acción política orientados a responder a las manifestaciones de conflictividad social expresadas en el incremento del delito y la inseguridad a partir del tratamiento de sus consecuencias y no de la complejidad de su origen.

Aunque proponer alternativas y mostrar resultados son obligaciones y necesidades para la sostenibilidad de los gobiernos, estos discursos y estas políticas, aplicadas en sociedades con elevados niveles de conflictividad social, han tenido, fundamentalmente, dos efectos principales: un socavamiento del proceso de construcción del Estado de Derecho mediante la promoción de su deterioro o devaluación por debajo de los estándares constitucionales, lo que resulta atentatorio contra el régimen democrático y se coloca en contracorriente de los avances que en esta materia han tenido los países salidos de regímenes autoritarios.

La inflación punitiva, lejos de resolver o aminorar el fenómeno de la impunidad y la violencia, devaluó el valor de la sanción penal y de la cárcel. La impunidad en la justicia penal y la conversión de la cárcel como una nueva amenaza a la seguridad pública muestran el agotamiento del modelo populista-punitivo y resaltan la urgencia de un abordaje alternativo capaz de generar evidencia, credibilidad y legitimidad social.[7]

Un segundo efecto sería el debilitamiento de las capacidades efectivas de la justicia penal, en primer lugar, por su confusión e inadecuada utilización como instrumento preferente para tratar complejos problemas sociales y, en segundo lugar, por los costos que las ampliaciones provocadas por las estrategias del populismo punitivo generan en el funcionamiento de las

7 Entre 2015 y 2016, el gobierno inició la implementación del Plan El Salvador Seguro, producto de una amplia consulta realizada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia, instancia plural con actores de sociedad civil, privados y gobierno. El plan es una iniciativa de carácter integral que abarca diversas dimensiones para el tratamiento de la violencia en el país, incluyendo un componente de seguridad pública inspirada en el modelo de pacificación de favelas de Rio de Janeiro, es decir, intervenciones de control, seguidas de procesos de prevención e inserción social.

instituciones ya en condiciones de debilidad, agravadas por el incremento de sus capacidades de captación de casos e intervención, lo que genera mayor incapacidad de atención, lo que redunda en impunidad de muchos hechos, impactando negativamente en la percepción del público.

La falta de transparencia de las políticas públicas de seguridad es un claro valladar a la hora de mostrar los éxitos o fracasos de éstas. Un enfoque alternativo de la cuestión de la inseguridad debe tener un claro manejo de intervención cultural con componentes comunicacionales e informativos para el público, que sea capaz de trasladar con suficiente claridad las complejidades del fenómeno de la inseguridad y las diversas alternativas de tratamiento.

Adicionalmente es necesario un proceso de diálogo profundo, abierto e informado entre diversos actores como las instancias técnicas, ejecutoras y políticas del Estado, los medios de comunicación y el público que sea capaz de transformar la opción preferencia por la punción, por un enfoque más amplio e integral sobre la problemática de la inseguridad, con el fin de establecer una nueva dosificación del poder penal y un reenfoque de la conflictividad social, así como una reformulación de las infracciones, sanciones e instrumentos de gestión de la conflictividad más de acuerdo con los estándares democráticos y del Estado de Derecho.

Bibliografía

Bauman, Zygmunt. 2005. *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias.* Barcelona: Paidós.

Chevigny, Paul. 2002. "Definiendo el rol de la Policía en América Latina". En *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina,* compilado por Juan Méndez; Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro. Buenos Aires: Paidós.

Córdova Macías, Ricardo, José Miguel Cruz y Elizabeth J. Zechmeister. 2015. *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas.* Acceso el 21 de mayo de 2010. http://www.

vanderbilt.edu/lapop/es/AB2014_El_Salvador_Country_Report_VFinal_W_031615.pdf

Dammert, Lucía y Felipe Salazar. 2009. ¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina. Santiago: FLACSO, Chile.

FESPAD. 2004. *Informe seguridad pública y justicia penal. El Salvador 2003.* San Salvador: FESPAD Ediciones.

____ 2005. *Informe seguridad pública y justicia penal. El Salvador 2004.* San Salvador: FESPAD Ediciones.

Garland, David. 2005. *La cultura del control. Crimen y castigo en la sociedad tardo-moderna.* Barcelona: Gedisa.

Huhn, Sebastian, Anika Oettler y Peter Peetz. 2006a. "Exploding crime? Topic management in Central American newspapers". *GIGA Working Papers 33*, noviembre. Acceso el 25 de mayo de 2010. http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/wp33_huhn-oettler-peetz.pdf

____ 2006b. "Construyendo inseguridades. Aproximaciones a la violencia en Centroamérica desde el análisis del discurso". *GIGA Working Papers 34, noviembre*. Acceso el 25 de mayo de 2010. http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/wp34_huhn-oettler-peetz.pdf

Infoltam/EFE. 2007. *Biografía: Otto Pérez Molina, el "general de la paz" y de la "mano dura".* Disponible en: http://www.infolatam.com/entrada/biografia_otto_perez_molina_el_general_d-5155.html

IUDOP 2003. "Evaluación del país a finales de 2003 y perspectivas electorales para 2004". *Boletín de Prensa Año XVIII, 4*. Acceso el 24 de mayo de 2010. Acceso el 01 de agosto de 2017. http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2003/bolet403.pdf

Labrador, Gabriel. 2014. "Quijano buscó un acuerdo con las pandillas tras perder la primera ronda". *Periódico Digital El Faro,* 21 de abril de 2014. http://www.elfaro.net/es/201404/noticias/15264/

Lessing, Benjamin. 2014. "How to Build a Criminal Empire from Behind Bars: Prison Gangs and Projection of Power", sin datos editoriales. Acceso 29 de julio de 2017. Acceso el 29 de julio de 2017. http://www.iza.org/conference_files/riskonomics2014/lessing_b9947.pdf

Malone, Mary Fan T. 2010. *Does Dirty Harry have the answer? Citizen support for the rule of law in Central America.* Acceso el 24 de mayo de 2010.

http://sitemason.vanderbilt.edu/files/enRDRC/Does%20Dirty%20Harry%20Have%20the%20Answer.pdf

Morán, Otto. 2013. "Obispos católicos piden que tregua entre pandillas sea 'creíble y sostenible'". *Periódico Digital La Página,* 13 de mayo de 2013. Acceso el 2 de agosto de 2017. http://www.lapagina.com.sv/nacionales/81546/2013/05/12/Obispos-catolicos-piden-que-tregua-entre-pandillas-sea-%E2%80%9Ccreible-y-sostenible%E2%80%9D

Moreno, Ismael. 2004. "2004: balance de un año lleno de desengaños". *Revista Envío 273*, diciembre. Acceso 20 de mayo de 2010. http://www.envio.org.ni/articulo/2666

Oettler, Anika. 2007. "Discourses on violence in Costa Rica, El Salvador and Nicaragua: national patterns of attention and cross-border discursive nodes". *GIGA Working Papers 65*, diciembre. Acceso el 22 de mayo de 2010.

http://www.gigahamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp65_oettler.pdf

Rey, Germán. 2005. *El cuerpo del delito.* Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.

Savenije, Wim. 2009. *Maras y barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica.* San Salvador: FLACSO, El Salvador, Universiteit Utrech.

Wacquant, Löic. 2000. *Las cárceles de la miseria.* Madrid: Alianza Editorial.

Las complejas relaciones entre elecciones y seguridad: el caso del estado de Río de Janeiro en la democracia brasileña[1]

Emilio Dellasoppa[2]

Democracias y elecciones: definiciones sobre un problema difícil

En su análisis de 36 países democráticos, el libro de Arend Lijphart sobre modelos de democracia (Lijphart 2003), continuación de su estudio comparativo anterior publicado en 1984, no incluye a Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Perú, entre otros, en la lista de países que cumplían con sus criterios para ser considerados democráticos. En ese momento, apenas Costa Rica y Colombia estaban en condiciones de ser incluidos como tales.[3] En

1 Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario Internacional "Lo político de la Seguridad Ciudadana", realizado el 29 de marzo de 2010 en FLACSO- Sede Ecuador, durante la mesa mesa "Elecciones y Seguridad. Ofertas electorales y agenda pública."

2 Emilio Enrique Dellasoppa es Ingeniero químico por la Universidad de La Plata y doctor en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo. Actualmente es profesor asociado de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Ha publicado el libro *Al enemigo, ni justicia: violencia política en la Argentina 1943-1983* y diversos libros, artículos y capítulos de libros en el área de seguridad pública, violencia, democracia, gobernabilidad y sociología demográfica. Actualmente sus áreas incluyen la sociología jurídica, la epistemología y la aplicación de métodos demográficos en los estudios criminológicos. Correo electrónico: emiliodellasoppa@hotmail.com

3 El país que nos ocupa, Brasil, casi un continente, ocupa aproximadamente dos tercios de América del Sur. Está dividido en 27 estados incluyendo el Distrito Federal, y en 5 564 municipalidades. Es una República Federativa, presidencialista con separación de poderes. El Poder Legislativo es bicameral a nivel federal y unicameral en los estados. El presidente y vicepresidente pueden ser reelegidos, así como los gobernadores provinciales. La elección es por sufragio universal (para mayores de 16 años) por el sistema de ballotage. El Senado se constituye con tres senadores por estado, y la cámara de diputados proporcionalmente a los estados. Los estados más desarrollados –como São Paulo– están subrepresentados en relación con los estados del norte y nordeste. El sistema de partidos incluye un número relativamente grande que se identifica desde la derecha a la izquierda pasando por

su trabajo, Lijphart analiza fundamentalmente los modelos mayoritario y consensual de democracia como una elección posible de polos analíticos, señalando que contrastes similares ya fueron analizados por la ciencia política en diversas oportunidades.[4] Esta clasificación se presenta como de dudosa utilidad para las realidades latinoamericanas, lo que ya muestra la complejidad del problema.

Por otra parte, si tomamos como referencia los atributos que caracterizan a una poliarquía (Dahl 1973, 1989)[5] observaremos la extrema importancia de las elecciones como institución fundamental para caracterizar una democracia. Por lo tanto, en este trabajo recuperamos esa importancia para analizar el contexto y la forma específica en que estas instituciones ocurren efectivamente en Brasil, con énfasis en el Estado de Río de Janeiro. Además, observaremos críticamente toda una serie de manifestaciones colaterales que influencian y a veces pueden hasta determinar el rumbo de las elecciones.

En nuestro caso, focalizaremos los hechos relacionados con la violencia, sea tanto de organizaciones de traficantes, de juego ilegal, de sindicatos paralelos ilegales y de milicias de agentes del área de seguridad pública y otras. Estas manifestaciones de la violencia están estrechamente relacionadas, en muchos casos, con políticos electos y en el ejercicio de sus funciones en diversos ámbitos, a nivel municipal y provincial. Para facilitar el entendimiento de estos procesos que afectan la institución electoral en la democracia brasileña, seguiremos algunas consideraciones que pueden ser

---

un poblado centro. No existe el sistema de primarias, de modo que los partidos están controlados por grupos bastante cerrados.

4 Entre los contrastes señalados por Lijphart, se encuentran los que “fueron trazados por Robert A. Dahl (1956) –democracia “populista” versus “madisoniana”; William H. Riker (1988) –”populismo” versus “liberalismo”–; Jane Mansbridge (1980) –democracia “combativa” versus “unitaria”– y S. E. Finer (1975) –política “combativa” versus “política centrista y de coalición” (Lijphart 2003, 21). Como puede verificarse, existe en la ciencia política un amplio conjunto de posibilidades clasificatorias de las formas democráticas contemporáneas, así como una reducida probabilidad de encontrar formas “puras” en la realidad empírica. Guillermo O’Donnell (1997, 306) cita un trabajo de Collier y Levitsky (1996) en el que se hace un inventario de casi cien calificativos aplicados al término “democracia”.

5 Los lectores pueden comparar la lista original de Poliarchy (Dahl, 1973) con la presentada en Democracy and Its Critics (Dahl, 1989:221). En esta última se indican siete características: 1. Autoridades públicas electas; 2. Elecciones libres y limpias; 3. Sufragio universal; 4. Derecho a competir por los cargos públicos; 5. Libertad de expresión; 6. Fuentes alternativas de información; y 7. Libertad de asociación.

útiles para los lectores sobre el contexto histórico y social donde se manifiestan los fenómenos en análisis.

Características socioeconómicas, historia y sistema político

Brasil representa un enigma para la teoría política comparada: ¿cómo una sociedad tan fragmentada ha podido permanecer como un todo cohesionado hasta el presente? (Kesselman y otros 2009, 428).[6] Además, siendo una sociedad étnicamente plural, con marcadas diferencias de desarrollo económico y cultural entre sus regiones. En su historia relativamente reciente, Brasil sufrió el proceso de urbanización más violento después del de la República Popular China. Hasta mediados de la década de los años cincuenta era un país mayoritariamente rural. En los años siguientes, entre veinte y treinta millones de personas se trasladaban por década del campo a las ciudades, fundamentalmente del sur-sudeste. En 2015, de acuerdo con los criterios del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE),[7] 84,7% de la población reside en centros urbanos, y trabaja fundamentalmente (67,7%) en el área de servicios,[8] con un alto índice de informalidad (alrededor del 50% de la fuerza de trabajo activa[9]).

6 La fragmentación de la sociedad brasileña ha sido un tema frecuente en la literatura, desde un principio señalado como uno de los obstáculos más serios para la conclusión exitosa del proceso de democratización política (Machado da Silva 1991, 1993; Weffort 1990) influenciando en la configuración de una "dinámica del desorden" (Weffort) con la incertidumbre e inseguridad asociadas. 25 años de proceso democrático no han bastado para la construcción institucional necesaria para una democracia efectivamente participativa.

7 En Brasil, la tasa de urbanización pasó del 82,5%, en 2005 para el 84,7% en 2015. En 2015, los diferenciales por Unidades de la Federación fueron expresivos. En un extremo, Maranhão, con una tasa del 59,6% (poco mayor que el indicador de Brasil en 1970, del 56,0%), Piauí, con una tasa del 67,1% (similar al indicador de Brasil en 1980, del 67,6%), Pará (68,5%) y Sergipe (70,9%) presentaron las menores tasas, mientras que en el otro extremo están Río de Janeiro (97,4%), São Paulo (96,6%), Distrito Federal (95,3%) y Goiás (91,6%), que concentraron casi la totalidad de su población en áreas urbanas.

8 Más de dos tercios (67,7%) de la población ocupada trabaja en el sector terciario (servicios), el 14,2% en la industria, el 10,4% en el sector primario y el 7,7% en la construcción. (IBGE, 2017).

9 Los datos del Ipea referentes al último trimestre de 2016 apuntan que el 45% de la fuerza de trabajo activa, estimada en 90 millones, está en la informalidad, casi el equivalente a la población de Argentina. (IPEA, 2016).

Analizando el concepto de calidad de vida,[10] se observa que cuando se utiliza el Human Development Index – HDI – elaborado por las Naciones Unidas, Brasil está en la 79ª posición, con un HDI de 0,754 (Desarrollo Humano Alto). Con la corrección por desigualdad, pierde 25% del índice y cae 19 posiciones, quedando en 98º lugar. Durante la década pasada, Brasil había conseguido aumentar cada año su IDH global, pero ese resultado oculta las grandes diferencias económicas y sociales entre los estados de la Federación. El mayor índice corresponde al Distrito Federal (Brasilia, DF), y los estados del sur y el sudeste ocupan las diez primeras posiciones. Río de Janeiro ocupa la cuarta. Sin excepción, los estados del nordeste presentan los peores índices, seguidos por los estados del norte. Algunos de los estados del nordeste, como Alagoas y Maranhão, controlados durante décadas por las oligarquías locales (Collor de Mello y Sarney, dos ex presidentes del período de transición democrática), están entre los que tienen el IDH más bajo de Brasil. Además, a pesar de esas leves mejoras en años pasados (2004-2012), con los retrocesos de los últimos años, Brasil es el décimo país más desigual del mundo, según los datos del informe de las Naciones Unidas. El Índice de Gini de Brasil fue de 0,515 en 2015, el mismo número registrado por Swazilandia.[11] Mientras que el 10% más rico de la población se apropia del 46,9% del producto, el 10% más pobre apenas consigue el 0,7%.

La historia política reciente de Brasil registra entre 1964-1985 un régimen caracterizado como "autoritarismo burocrático" (O'Donnell 1988, 1994, 1997, 1999), donde a la severa represión política –que incluyó torturas, desapariciones y muertes de militantes de izquierda– está asociado un proyecto de desarrollo económico dirigido por el Estado, constituido por una alianza militar-civil. Precisamente en el área civil de ese régimen se encontraban muchas de las figuras políticas que todavía perduran en varios sectores del sistema político brasileño: José Sarney, Edson Lobão, Collor de

10 Inequality-adjusted Human Development Index. Human Development Report 2016. Human Development for Everyone, Empowered lives. Resilient nations. United Nations. United Nations Development Programme (UNDP). 2016.

11 Gini coefficient. Human Development Report 2016. Human Development for Everyone, Empowered lives. Resilient nations. Table 3. Inequality-adjusted Human Development Index. United Nations. United Nations Development Programme (UNDP), 2016.

Mello y los sectores ligados a Antonio Carlos Magalhães en el estado de Bahía están en el origen de muchas de las características clientelistas actualizadas del funcionamiento actual del sistema político en algunas regiones. Brasil tuvo una de las más largas transiciones democráticas: puede considerarse que duró hasta los primeros gobiernos democráticos (1975-2001). Precisamente durante este período de transición se verifica la creación del Partido de los Trabajadores (PT), en el cinturón industrial de São Paulo, en 1979.

El proceso de transición a la democracia incluyó una amnistía, "amplia, general y sin restricciones" –confirmada en abril de 2010 por una decisión con amplia mayoría del Supremo Tribunal Federal (STF)–, y produjo como hito fundacional la Constitución promulgada en 1988. Desde el punto de vista que nos interesa, la relación en el ámbito provincial y municipal de diferentes formas de violencia con las elecciones, la Constitución de 1988 puede ser considerada favorable para los intereses de gobernadores e intendentes. Lograron mayor participación en los recursos federales, y un mayor protagonismo en el juego político.

Sin embargo, como consecuencia de la transición democrática y de la operación de las nuevas reglas constitucionales, la participación política y el clientelismo se desarrollaron paralelamente con mucha intensidad en los estados y a nivel federal, impulsados por políticas populistas, tanto de izquierda como de derecha, favoreciendo la fragmentación política. Las instituciones no han conseguido corregir las deficientes formas de representación, para más allá de la creciente participación política y de la expansión de la ciudadanía.

Para agravar el cuadro, Brasil siempre registró una debilidad crónica del sistema de partidos, característica que fue aumentada por las determinaciones de la Constitución de 1988 (CRFB); entre ellas estaba la posibilidad abierta a los políticos de cambiar de partido con escasas restricciones, prácticamente a voluntad. Para un gran número de políticos, la pertenencia a un partido está determinada por un cálculo de beneficios relacionados con un patrimonialismo muchas veces impúdico, que no encuentra límites en las resoluciones formalistas de las comisiones de Ética parlamentarias, claramente tomadas *"pour la gallerie"* (Eisenstadt y Roniger, 1984; *The Economist*, 2008, 2009). Como existe una gran dificultad por parte de los electores de asociar políticos

a siglas partidarias, esto exacerba el personalismo y, en algunos casos, hasta la propia sigla partidaria puede ser ignorada. Como cabría esperar, todos estos síntomas favorecen una fragmentación creciente en el sistema político.

Las últimas décadas manifiestan un marcado aumento de la complejidad del Estado brasileño, pero manteniendo sus características de un Estado centralizado, centralizador y al mismo tiempo influenciado por políticas descentralizadoras y hasta fragmentarias, que también pueden ser observadas desde el punto de vista de los intereses particulares de los políticos que los implementan. Esta fragmentación lleva a la confusión de atribuciones entre los poderes, que puede ser vista tanto como una consecuencia natural de la pérdida por parte del sistema político de la capacidad de debatir e implementar decisiones vinculantes (ver Luhmann 1993), como un resultado de una estrategia de parte del ejecutivo para aumentar su autonomía en relación con los demás poderes. De esta forma, se ha observado un número creciente de "medidas provisorias" (decretos de necesidad y urgencia) por parte del Ejecutivo, al mismo tiempo que se manifiesta un creciente "activismo jurídico" por parte del poder Judicial que, utilizando una interpretación amplia de la función hermenéutica de la Constitución, avanza sobre las prerrogativas constitucionales del Ejecutivo y, sobre todo, del poder Legislativo.

Brasil ha sido y continúa siendo un país de fuerte tradición, iniciativa y hegemonía presidencial. Un indicador de este desequilibrio entre los poderes es el número de medidas provisorias (MPs)[12] editadas por el Ejecutivo. Entre 2006 y el final de 2009, la Presidencia editó 204 MPs. Durante su mandato, el presidente Lula editó 388 MPs, todo un récord. Esta práctica desgasta las relaciones con los demás poderes, pero el poder de reacción que estos pueden ejercer es limitado. Hasta el momento, el Parlamento no ha sabido/conseguido colocarse a la altura del Ejecutivo, aun cuando la Constitución de 1988 le deparó una situación favorable. Las *mayorías* en Brasil (y no apenas las minorías, como las personas con algún tipo de deficiencia y los homosexuales) sufren con poca representatividad en el Congreso. Los números del Tribunal Superior Electoral (TSE) demuestran

12 La MP es un acto de uso exclusivo del presidente de la República y solamente podría ser usada en casos de necesidad y urgencia.

que, aunque algunos de esos grupos en las últimas elecciones han logrado elegir representantes, aun así, continúan en minoría, tanto en la Cámara como en el Senado Federal. De los 513 diputados federales, 46 son mujeres (8,96%), y 43 son negros o pardos (8,38%). En el Senado Federal, de los 81 senadores, ocho son mujeres (9,87%) y dos son negros (2,46%).[13] Cifras como éstas refuerzan la idea de un sistema político fracasado, que permite de hecho apenas una democracia deficiente e insuficiente.

Además, otra cuestión importante es la reciente evolución de la confianza en las instituciones durante el período democrático reciente.

Interés personal, corrupción, patrimonialismo, clientelismo y poca o ninguna *accountability* han colocado al sistema político entre las instituciones más fragmentadas, menos eficientes y menos confiables del país. La Tabla 1 muestra la evolución del Índice de Confianza Social – ICS– para diferentes instituciones entre 2009 y 2016. La primera constatación es que los brasileños están perdiendo confianza durante el período considerado en *todas* las instituciones.[14] Las encuestas son coincidentes en el sentido de mostrar que la confianza de los brasileños en los partidos y en los políticos es extremadamente baja: en julio de 2016 los partidos políticos en una escala de 0 a 100 apenas alcanzaban 18 puntos, y el Congreso Nacional, escuálidos 22. Pero también la Presidencia de la República, especialmente después de las manifestaciones de 2013, y el Gobierno Federal y el sistema electoral muestran fuertes caídas en el índice. Las iglesias, con 67, y las Fuerzas Armadas, con 65, estaban entre las instituciones más dignas de confianza, aunque lejos de los bomberos (83 puntos). La Policía Federal, incluida por primera vez en la encuesta, pero no en el cálculo del ICS, alcanza 66 puntos, probablemente a consecuencia de su actuación reciente en la Operación

13 http://jornalismo.iesb.br/2016/06/12/minorias-sofrem-com-pouca-representatividade-congresso/ (Consulta: 24/07/2017).

14 La única excepción es la "Policía", que se mantiene estable en el intervalo, lo que probablemente se debe a que las Policías Militares y Civiles eran evaluadas en conjunto con la Policía Federal. En 2016, la encuesta de IBOPE Inteligencia también preguntó a los entrevistados su grado de confianza en dos nuevas instituciones, Policía Federal y Fiscalía Federal, sin incluirlas en el cálculo del ICS. La Policía Federal alcanza un índice de confianza de 66, lo que la colocaría en tercer lugar en el ranking de las instituciones en que el brasileño más confía. La Fiscalía ocuparía la octava posición, con 54 puntos, por delante del Poder Judicial, que obtiene 46 puntos.

Tabla 1. Confianza en las instituciones. Encuestas Ibope 2009-2016.
Índice de confianza social

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. %
Presidente de la República	66	69	60	63	42	44	22	30	-54,55
Partidos políticos	31	33	28	29	25	30	17	18	-41,94
Gob. de la ciudad dónde vive	53	50	47	45	41	42	33	32	-39,62
Congreso Nacional	35	23	35	36	29	35	22	22	-37,14
Gobierno Federal	53	59	53	53	41	53	30	36	-32,08
Sistema público de salud	49	47	41	42	32	42	34	34	-30,61
Elecciones, sistema electoral	49	56	52	47	41	43	33	37	-24,49
Medios	71	67	65	62	56	54	59	57	-19,72
Bancos	61	58	57	56	48	50	49	50	-18,03
Or. Soc. Civil	61	61	59	57	49	51	53	52	-14,75
Sindicatos	46	44	44	44	37	43	41	40	-13,04
Iglesias	76	73	72	71	66	66	71	67	-11,84
Poder judicial	52	53	49	53	46	48	46	46	-11,54
Empresas	61	60	59	57	51	53	53	55	-9,84
Escuelas públicas	62	60	55	55	47	56	57	56	-9,68
Fuerzas Armadas	71	69	72	71	64	62	63	65	-8,45
Bomberos	88	85	86	83	77	73	81	83	-5,68
Policía	52	52	55	54	48	48	50	52	0.00

Fuente: Ibope. Ibope Inteligência. Opinião pública. Índice de confiança social 2016 – ICS.* Elaboración del autor. http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-da-populacao-nos-brasileiros-em-geral-e-a-menor-desde-2009/ (Consulta: 24/07/2017)
* Margen de error: dos puntos porcentuales, para más o para menos, considerando un intervalo de confianza del 95%. Período: 14/07/2016 a 18/07/2016. Local: Brasil. Muestra: se realizaron 2 002 entrevistas con la población de 16 años o más en 142 municipios brasileños.

Lava Jato de combate a la corrupción.[15] De un modo similar, la Fiscalía de Estado (Ministerio Público Federal, MPF) alcanza 54, mientras que el poder Judicial considerado en forma amplia llega apenas a 46 puntos.

A pesar de sus deficiencias, el 61% de los brasileños consideraba en enero de 2009 que la democracia es siempre mejor que una dictadura, contra un 19% que opinaba que es indiferente que el Gobierno sea una democracia o una dictadura, y 11% que opinaba que una dictadura es mejor. Se trataba de una manifiesta mejora del concepto de la democracia

15 La Operación Lava Jato fue desencadenada por la Policía Federal el 17 de marzo de 2014. Comenzó investigando un esquema de desvío de recursos públicos y lavado de dinero, a partir de lo cual se descubrió la existencia de una gigantesca red de corrupción que involucra a Petrobras, grandes constructoras y políticos. El nombre fue tomado de una gasolinera en Brasilia, que en el primer día de operación fue uno de los blancos de la PF.

entre la población. En el año 2000, estos índices eran de 47%, 29% y 18%, respectivamente.[16]

Sin embargo, según las encuestas de la Organización Latinobarómetro, hubo caídas bruscas en América Latina en el apoyo a la democracia entre 2015 y 2016, la mayor de todas ellas en Brasil, donde cae 22 puntos porcentuales (54 para 32). En el caso de Brasil esta caída está asociada a una crisis política, económica y social de gran envergadura, y al creciente escepticismo de la población sobre la posibilidad de cambios que signifiquen una efectiva mejora, ya que el espectro político apenas ofrece "más de lo mismo". También, según esta encuesta, hay un recrudecimiento del autoritarismo a costa de la democracia: en Brasil, 55% de los entrevistados se declararon de acuerdo con la frase "No me importa un gobierno no democrático si resuelve los problemas".

El sistema político brasileño se caracteriza, no solamente en lo que respecta a senadores y diputados, por una elevada corrupción asociada a una gran impunidad, casi total, podemos considerar, hasta la Operación Lava Jato. Pero esta es apenas una parte de la corrupción, que alcanza *todos* los subsistemas sociales: económico, judicial, religioso, cultural, etc. La corrupción forma parte del cotidiano y se explica en parte por el funcionamiento de una *red de transacciones colusivas*[17] que tienen un importante efecto estabilizante en el sistema (Dellasoppa 2000, 2003). A partir del año 2005 comienzan los casos de corrupción en el poder legislativo asociados al Partido dos Trabalhadores, el llamado "Mensalão del PT"[18] y otros seme-

16 "Diretas-já / 25 anos depois. Apoio ao voto obrigatório e à democracia é recorde." *Folha de São Paulo*, 25 de enero de 2009. Disponible en: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2501200902.htm (Consulta: 20 de junio de 2010).

17 Colusión: del latín *collusio, -ōnis*. Pacto ilícito en daño de tercero.

18 El *mensalão* es el nombre del principal escándalo que golpeó al gobierno del presidente Luiz Inacio Lula da Silva en 2005, durante el primer mandato, y que consistía en un esquema de pago de propina a diputados y senadores para que votaran a favor de los proyectos del gobierno. El ex jefe de la Casa Civil José Dirceu fué señalado como coordinador del esquema. Una semana después de que el caso estalló, Dirceu, que era considerado el hombre fuerte de Lula, pidió salir de la Casa Civil y fue sustituido por la después presidenta Dilma Rousseff. El 12 de agosto, el presidente Lula hizo un pronunciamiento por televisión en la que se decía "traicionado" y afirmó que el "PT tiene que pedir disculpas", pero no citó nombres. En 2006, la Procuraduría General de la República presentó al STF -Supremo Tribunal Federal- denuncia contra 40 personas supuestamente involucradas con la compra y venta de votos para favorecer al gobierno. Al año siguiente el STF convirtió el proceso en acción penal y los acusados pasaron a responder como reos.

El relator del caso en el STF fue el ministro Joaquim Barbosa. El 2 de agosto de 2012 comienza el

jantes, un gran escándalo de compra de votos para el Gobierno, en el que ningún partido estuvo exento. Sin embargo, debe notarse la resiliencia[19] de la impunidad como una propiedad específica en el caso brasileño, así como la arrogancia –o ironía– con que determinadas figuras exhiben su impunidad frente a la opinión pública.[20] Esta arrogancia no está privada de fundamento, ya que las encuestas indican que las denuncias de corrupción afectan muy poco la tasa de reelección de los políticos, cayendo del 67% al 62,5%.[21] Y lo que valía en 2009 continúa siendo verdadero en 2017.

juicio en el STF. El 17 de diciembre de 2012, tras siete meses de tramitación y cuatro meses y medio de debates, el STF concluye el juicio del Mensalão. El juicio confirmó las principales tesis de la Fiscalía General de la República: dinero público desviado y préstamos fraudulentos irrigaron un esquema de compra de votos en la Cámara de Diputados entre 2003 y 2005, durante el primer mandato del ex presidente Luiz Inacio Lula da Silva. Además del "Mensalão del PT" hubo también el Mensalão del PSDB. Revelado durante la CPI de Correos, en 2005, sólo en 2009 la denuncia fue recibida. Sin embargo, en una situación opuesta al caso bautizado como "Mensalão del PT", el Mensalão del PSDB se convirtió en un símbolo de la morosidad judicial. Lo que todo indica, los políticos del PSDB involucrados en casos de corrupción, continuarán contando siempre con una "ayuda", para continuar impunes, y la sospecha mientras esa situación perdure incidirá sobre el propio Poder Judicial.

Previamente, otros casos de corrupción estuvieron asociados a la compra de votos para la reelección de Fernando Henrique Cardoso, en 1997, y al denominado "esquema PC Farias", principal causa del impeachment del presidente Fernando Collor de Mello, relacionado con denuncias que ligaron directamente al presidente a delitos practicados por PC Farias en la captación de dinero para la campaña presidencial.

19 La resiliencia (o resilencia) es la capacidad que tiene una persona o un grupo de recuperarse frente a la adversidad para seguir proyectando el futuro, y está vinculada a la autoestima, otra capacidad.

20 "Diputado que "se importa un bledo", festeja absolución e ironiza a los medios" (*Folha de São Paulo*, 16 de julio de 2009). "El Consejo de Ética de la Cámara de Diputados archivó ayer el proceso contra el diputado Edmar Moreira (sin partido-MG), conocido por ser el dueño de un castillo ("medieval *kitsch*") en Minas (Geraes). (Había sido procesado por desvío de dinero público para uso privado) (...) La decisión fue conmemorada por el diputado Sérgio Moraes (PTB-RS), primer relator del caso, que fue desvinculado del cargo después de defender a Edmar y atacar a los medios de comunicación: "Me importa un bledo la opinión pública. Hasta porque parte de ella no cree en lo que ustedes (periodistas) escriben. Ustedes nos pegan, pero nosotros nos reelegimos." Ayer, Moraes afirmó que salió ganando con las críticas de los medios a sus declaraciones: "Esa polémica me dio muchos puntos. Nunca recibí tantas invitaciones en mi vida, gané espacio."

21 Corrupción afecta poco la tasa de reelección. En ciudades donde la Contraloría General de la Unión -CGU- vio irregularidades desde el 2005, reelección fue de 62,5% el año pasado; la tasa media nacional fue de 67%. Auditores se refieren a desvíos, direccionamiento de licitaciones y notas fiscales "frías"; en 22 casos, servidores recibían la Bolsa Familiar ilegalmente. (*Folha de Sao Paulo,* 12 de enero de 2009*).*"Un tercio de la bancada de Río en la Cámara Federal tiene procesos abiertos". El Secretario ejecutivo de la ONG Transparencia Brasil, que tiene disponible en su página web diversas publicaciones, servicios, herramientas y bancos de datos para monitorear la corrupción política del país, Claudio Abramo afirma que el resultado refleja el grado de deterioro de la vida política brasilera. Se dice además que los culpables de esta situación serían los partidos políticos.

Actualmente está tramitando e debe ser votada una denuncia penal contra el Presidente Temer. Difícilmente será aprobada, ya que muchos que lo juzgarán también son reos en otras acciones penales. El diputado Bonifacio de Andrada, del Partido da Social Democracia Brasileira –PSDB-, afirma que "(…) La Cámara de Diputados es la representación del pueblo, los diputados no son santos porque el pueblo tampoco lo es". Apoya el archivamiento de la denuncia contra Temer y no tiene miedo de perder votos en 2018: "Si la economía mejora, la gente se olvida", afirma con convicción. "El elector tiene memoria muy débil, de aquí a un año, ya ha olvidado".[22]

En medio de las perturbaciones del cuadro político causadas por las denuncias de corrupción, en 2010 fue aprobado en la Cámara de Diputados y en el Senado el Proyecto Ficha Limpia,[23] que dificulta las candidaturas para políticos condenados por colectivos. A pesar de las resistencias previsibles de los políticos, que lo consideraban "un proyecto de la sociedad y no del Gobierno",[24] la influencia de la proximidad de las elecciones generales de ese año provocó que fuera aprobada por unanimidad.

Para algunos autores, las principales cuestiones para el futuro del sistema electoral brasileño son el financiamiento de las campañas y la falta de transparencia (Nicolau 2008) en las cuentas (conocida y asumida como la "caja dos"). "El principal desafío que afecta la democracia en el futuro es el control de los gastos, el papel del dinero en la política", sostiene Nicolau. Casi todos los grandes escándalos que han afectado al sistema político han tenido relación con el financiamiento de las campañas, o con el uso patrimonial indiscriminado e impune de recursos públicos.

22 Vozes de la experiência. *Folha de São Paulo*. http://www1.folha.uol.com.br/colunas/bernardomellofranco/2017/07/1905018-vozes-da-experiencia.shtml 28/07/2017. (Consulta: 22/06/2017).

23 La Campaña Ficha Limpia (Iniciativa Popular) fue lanzada en abril de 2008 con el objetivo de mejorar el perfil dos candidatos y candidatas a cargos electivos. Fue elaborado un Proyecto de Ley de iniciativa popular sobre la vida previa de los candidatos, que pretendía tornar más rígidos los criterios de inelegibilidades. Ver Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) (2010). Disponible en: http://mcce.org.br/

24 La situación provocó muchas contradicciones. El presidente del Senado, José Sarney, debió desmentir como "posición personal" la afirmación del senador gubernista Romero Jucá de que el proyecto no interesaba al Gobierno. (*Folha de São Paulo Online*, 13 de mayo de 2010, 15h18. "Sarney dijo que la evaluación de Jucá en "borrón y cuenta nueva" es personal, no del gobierno").

Como consecuencia de esta compleja evolución política, el Gobierno Federal, los gobiernos de los estados y de los municipios se han convertido en un lugar de presentación de demandas por parte de los diferentes sectores de la población, y de articulación y ejecución de políticas (con características patrimoniales, clientelistas y populistas, en diversas proporciones) por parte de los grupos que controlan el acceso a los recursos políticos. De esta forma, los gobernadores ejercen una enorme influencia sobre quién puede ser elegido y las alianzas que podrían ser concretadas, y en la generalidad de los casos darán prioridad a aquellos grupos políticos que permitan una política populista y clientelista más eficiente, en el sentido de obtener resultados cuantitativos en elecciones. Si bien los ciudadanos y ciudadanas en busca de recursos podrán obtener ocasionalmente algunos beneficios, la casi totalidad de los recursos y beneficios será canalizada para aquellos grupos políticos y económicos que fortalezcan la posición del gobernante de turno. No tanto de su partido ocasional, ya que, como otra consecuencia de la debilidad partidaria en Brasil, la pertenencia a un determinado partido político dependerá estrictamente de un cálculo político específico para cada coyuntura. No es de extrañar, por lo tanto, que los políticos en Brasil desarrollen una altísima movilidad partidaria. (Kesselman y otros 2009; Dellasoppa 2006).

Este tema está relacionado con la compleja cuestión de la confianza en las instituciones y la emergencia del populismo, que ha tomado importancia creciente en el debate, tanto latinoamericano como europeo. Brasil no es una excepción, y, aunque no es este el lugar para un análisis en profundidad del tema, citamos una observación que se aplica a la situación actual de Brasil:

> (…), con respecto a los políticos populistas y los partidos políticos populistas, una visión cínica de la política y de las instituciones políticas tenderá a producir individuos que apoyen lo que llamamos 'empresarios políticos', mientras que una verdadera desconfianza en las instituciones se traducirá en apoyo a un populismo más tradicional de la derecha radical (Fieschi y Heywood 2004, 14).

Basta observar políticos como João Doria e Jair Bolsonaro para encontrar ejemplos actuales de estas consideraciones.

Desafíos de la complejidad y limitaciones del Estado

Para contextualizar las relaciones de las elecciones con la violencia debemos realizar brevemente algunas consideraciones sobre la situación actual del Estado y su capacidad de control sobre la sociedad a través de las instituciones gubernamentales. Desde el concepto de ingobernabilidad acuñado en la década de los años setenta, pasando por los modelos neocorporativistas del capitalismo del último cuarto del siglo XX, asociados a la emergencia de nuevos movimientos sociales,[25] se llega a un creciente "desencantamiento del Estado", donde se cuestiona la racionalidad burocrática del Estado como institución moderna de dominación y control (von Beyme 1994, 135). Se verifica actualmente una marcada disminución de la capacidad del Estado para regular la complejidad social, sea por debilidad/desborde o por corporativismo desmedido.[26] Estaríamos asistiendo a un caso de aumento de la racionalidad auto centrada de los subsistemas y de la irracionalidad del todo: macro control descentralizado, coordinación mínima. Se verifica también un creciente protagonismo del sistema económico en relación con el político: hasta en los escasos remanecientes del pensamiento marxista se acepta esta situación como un hecho consumado y sin retorno (Oliveira 2005, 2009). Esta situación influencia fuertemente las estrategias partidarias: se manifiesta como un intenso pragmatismo en las prácticas

25 Ver Melucci (2001) para un análisis de los problemas contemporáneos de las relaciones entre los movimientos sociales y el Estado.

26 Otra forma de entender estos cambios es mediante la utilización del concepto de gobernanza. Aquí la estructuración jerárquica de la gobernabilidad desaparece para dar lugar a la participación de los más variados grupos de la "sociedad civil organizada" (Ver Mayntz 2003). "Gobernanza (*governance*) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra `gobernanza´ significó simplemente `gobernar´, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza, sobre todo, para indicar un nuevo modo de gobernar. Tengo que llamar a este nuevo modo de gobernar `gobernanza moderna´. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. (Mayntz 1998). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones (Rhodes 1997, 53)" (Mayntz 2003, trabajo presentado en la Summer Academy on IPP: Wuerzburg, 7 de septiembre). Sobre este tema, ver también Frey, y Czajkowski Jr. (2008), e Mayntz (1998, 2001).

políticas. El caso del Partido de los Trabajadores en Brasil, y de su principal figura política, Luiz Ignácio Lula da Silva, es un ejemplo muy claro de esta tendencia.[27]

Para precisar un poco más, no es que hayan desaparecido completamente las posibilidades de control del Estado [28]. Además de la adaptación a la corrosiva influencia del principio de subsidiariedad,[29] que se manifiesta tanto desde el neo conservadorismo como desde la práctica de las organizaciones no gubernamentales (ONG), el Estado ha desarrollado estrategias de delegación (que asumen diferentes formas y, en el ámbito de la seguridad pública, aparecen como privatización de la seguridad) y de descentralización (diversas iniciativas en el ámbito de la seguridad pública, incluyendo el Plan Nacional de Seguridad Pública -PNSP-, el Programa Nacional de Seguridad con Ciudadanía -Pronasci-, entre otros) (Brasil, 2009a, 2009b). Como era de esperar, estos planes y programas se sumaron a una larga lista de fracasos.

En este panorama, el sistema político aparece continuamente enfrentado a expectativas desmesuradas: se desborda a sí mismo, en la perspectiva de compromiso de las diferentes facciones que buscan acumular poder.[30] Al mismo tiempo, conviven la colusión como forma de estabilización del sistema y el incrementalismo (*muddling through*) como metodología de implementación de propuestas frente al fracaso de la optimización sinóptica.

---

27 "Chico de Oliveira. La llegada al poder es una especie de desastre, expone la fractura, no es el momento de la transformación. La fractura ocurrió en 2002, con la *Carta ao Povo Brasileiro*, y a los dos años y medio de Gobierno. Allí, los problemas creados por la organización burocrática del PT quedaron a la vista. El PT es una formidable máquina burocrática. De concejal para arriba, cada uno tiene un cuerpo de asesores. Eso ya forma una masa de intereses económicos. No se trata de ideología, no, es interés económico, es empleo. El PT emplea a una masa formidable de gente, y eso pasa a influir en el partido" (Oliveira 2005) (Destaque EED).

28 Para una interpretación divergente, ver Garland (2002).

29 Principio de subsidiariedad: criterio que pretende limitar la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma.

30 "En tales circunstancias, la existencia de "grupos de colusión" se justifica funcionalmente porque pueden mediar y viabilizar transacciones entre diferentes sectores a costos –para los sectores, no para la sociedad– *mucho* menores, lo que implica, para los grupos que consiguen implementarlas, grandes ventajas comparativas. Como formas de mediación y control, estos grupos dependen fuertemente del grado de socialización, que es importante en estructuras clientelistas y patrimonialistas, y hacer posible conciliar objetivos incongruentes y tolerar un grado alto de ambigüedad en la evaluación de conductas y resultados" (Dellasoppa 2000).

Estado, violencia, seguridad pública y elecciones

Habiendo delimitado aproximadamente el contexto, podemos realizar un primer análisis de la relación de la violencia e inseguridad urbanas con las elecciones como institución y con las estrategias electorales aplicadas por los partidos políticos en ese cuadro de fragmentación, corporativismo, corrupción, colusión, patrimonialismo y clientelismo.

De una forma general, el aumento de la violencia en las últimas décadas, y de la inseguridad personal, ha sensibilizado a los brasileños y brasileñas para los discursos de políticos que prometen mano dura contra el crimen, disminución de la edad de responsabilidad penal y otras medidas de esta índole. Un ejemplo destacado de esta situación fue el denominado "Plebiscito sobre el desarme", realizado el 23 de octubre de 2005, en el que participaron más de 95 millones de brasileños, y que se considera terminó con una significativa derrota para los sectores alineados con la defensa de los derechos humanos. La pregunta que se sometía a plebiscito fue: "¿El comercio de armas de fuego y municiones debe ser prohibido en Brasil?" Si bien al principio de la campaña las encuestas de opinión indicaban un triunfo de la propuesta por la prohibición, el resultado final, en que 64% de la población rechazó la propuesta, puede ser entendido como una medida del estado de ánimo general de la población en relación con la inseguridad y la criminalidad. Sin embargo, la población también reconoce que las policías son parte del problema (Dellasoppa 2009a, 2009b, 2008, 2006, 2002a, 2002b), lo que podría ser caracterizado como parte del proceso de "desencantamiento del Estado".

En nuestro análisis adoptamos un punto de vista que tiene como referencia un institucionalismo centrado en los actores, combinando hipótesis adoptadas por el institucionalismo y la teoría de la elección racional. De acuerdo con este abordaje, consideramos que las elecciones son *instituciones*, "concebidas como estructuras de regulación que proveen oportunidades y colocan restricciones para actores racionales que procuran maximizar sus preferencias" (Börzel 1998, 263). Todavía, según este marco teórico, una función importante de las instituciones sería superar problemas de constitución de acción colectiva limitando los comportamientos egoístas y

oportunistas, lo que puede considerarse como de muy limitada materialización en el caso que estamos analizando, pero objeto de una construcción institucional que debe ser visualizada como permanente e inacabada. Además, debemos observar nuestros datos teniendo también como referencia el concepto de *redes* (*networks*), que consideraremos:

> (…) instituciones informales –no organizadas formalmente–, recíprocas (no jerarquizadas), relaciones y formas de relaciones relativamente permanentes entre actores que actúan para obtener ganancias en común, (…) y se fundan en reglas consensuales para la obtención de resultados (Börzel 1998, 263).[31]

Podemos observar que estas redes, que en el caso de Brasil tienen características de relaciones colusivas (ver Dellasoppa 2000), son extremadamente efectivas para reducir los costos de información necesaria y de las transacciones resultantes, y desarrollan tradiciones y reglas comunes basadas en la confianza mutua verificada por comportamientos pasados – que no tienen nada que ver con la legalidad, apenas con la racionalidad de la maximización de ganancias– que desarrollan a lo largo de los años la confianza mutua entre los actores políticos, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de defecciones.

Estas redes, con las características descritas, se muestran muy eficaces en la creación de marcos institucionales de coordinación horizontal entre actores públicos y privados. Un claro ejemplo en este caso se comentará más adelante, y se refiere al desarrollo de carreras políticas por parte de funcionarios que se inician en el área de la seguridad pública, fundamentalmente de la Policía Civil, o cargos de confianza en el área de la Secretaría de Seguridad Pública.

31 Debe tenerse en cuenta la importancia fundamental de las redes –en Brasil se acostumbra a describir su construcción como el “montaje de un esquema”– para la obtención de objetivos e intereses privados por parte de actores racionales que actúan para maximizarlos.

Un tema importante en la agenda electoral

> "El gobernador condena vehemente el crimen
> y cualquier tipo de desvíos de conducta", concluye
> la nota de la asesoría de Cabral.[32]

El tema de la seguridad pública está cada vez más presente desde hace por lo menos una década en las agendas electorales de toda América Latina.[33] Desde Argentina a Venezuela, se verifica que los índices de violencia no han mejorado y, en varios casos, han empeorado. Con el 8% de la población mundial, América Latina concentra alrededor del 33% de los homicidios y la mitad de los secuestros mundiales. Según los números del Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, en 2015 fueron asesinadas 135 mil personas en la región.[34] No debe extrañar, por lo tanto, que esta situación se refleje en las estrategias electorales, con los candidatos de centroderecha procurando capitalizar a su favor la situación. "La seguridad se hace", fue el eslogan de un candidato en elecciones argentinas. En Brasil, uno de los potenciales candidatos a presidente en 2018 por el centro derecha, Jair Bolsonaro, cambió el foco de sus propuestas legislativas de los militares para seguridad pública, una de las más vulnerables del país y de mayor atractivo en las urnas.

Estas acciones toman en cuenta dos factores importantes. Primero, que la población está colocando el tema de la seguridad pública al frente de sus preocupaciones, por encima incluso del empleo, hasta en países como Uruguay, que ostenta uno de los menores índices de violencia en América Latina. El otro factor es la desaprobación de la población con relación a la gestión del

32 https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/na-tv-psol-exibe-elogios-de-cabral-ao-carater-de-alvaro-lins-condenado-por-corrupcao-4989680

33 "La inseguridad presiona a los gobiernos latinos. Diferente de los indicadores sociales, la violencia empeora: con 8% de la población, América Latina tiene el 33% de los homicidios del mundo. De Argentina a Venezuela es desaprobado el desempeño en el área; la criminalidad es considerada el principal problema en esos países." (*Folha de São Paulo*, 15 de noviembre de 2009, A21).

34 El País, Internacional. Buenos Aires 27 set 2016 – "América Latina registra 135.000 homicidios en 2015. Reunión del BID en Buenos Aires sobre seguridad propone reformar las policías del continente. La violencia provoca un perjuicio anual de 120.000 millones de dólares en la región." https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/26/internacional/1474909844_140495.html (Consulta: 01/08/2017).

Gobierno de turno en el área de seguridad pública. Considerando gobiernos recientes, se verifica que la política de seguridad del Gobierno de Cristina Kirchner en Argentina tenía una de las menores tasas de aprobación en todo el continente, a pesar de que Argentina mantiene uno de los menores índices de homicidios de la región. Según el Barómetro de las Américas tenía el apoyo de sólo el 32,3% de los argentinos. En relación con el caso que estamos analizando, se verificaba que la gestión de Dilma Rousseff en Brasil estaba en niveles similares de aprobación, con 34,8 por ciento.[35]

Frente a esta situación, la pregunta que podría sintetizar el objetivo de este trabajo sería: ¿cómo se relacionan el monopolio de la violencia legítima y el control territorial por parte del Estado, con las nuevas formas de gobernanza y con el ejercicio de la representación ciudadana en las elecciones realizadas en áreas urbanas con altos índices de violencia e inseguridad?

A continuación, debemos pensar en responder a esta pregunta en el contexto en que nos colocamos desde el principio, el caso de la municipalidad de Río de Janeiro.

En este punto, conviene hacer un poco de memoria histórica. Cuando el jurista Victor Nunes Leal publicó su famoso texto *Coronelismo, enxada e voto* (Nunes Leal 1948), el análisis de las condiciones de funcionamiento de la incipiente democracia representativa se realizaba en un Brasil rural: 65% de su población vivía en el campo. Como señalamos, a mediados de la década de los años setenta Brasil pasó a ser mayoritariamente urbano, y actualmente su población urbana supera el 82%. En el estado de Río de Janeiro, esta proporción supera el 96%. Aquí también debemos tener en cuenta las condiciones de la gobernabilidad posible. En la década de los años cincuenta todavía era posible pensar un estado jerárquico en los moldes tradicionales del pensamiento moderno. En el presente, ese modelo se revela inadecuado, por lo que se debe recurrir a pensar la gobernanza en términos de un estado que al mismo tiempo que se debilita diversifica el estoque de sus posibilidades de control social, como señalamos anteriormente.

35 Ver Zechmeister, 2014, p. 84.

La urbanización desordenada que caracterizó el proceso migratorio interno en Brasil llevó a la constitución de espacios urbanos de crecimiento descontrolado y carente de servicios, las favelas o comunidades, como hoy se las conoce. En el caso del municipio de Río de Janeiro, se suma un factor de topografía específico, ya que las favelas crecieron en estrecha relación con el *asfalto*, o sea, con la sociedad de las clases medias y altas que compraban la mano de obra barata para servicios de los habitantes de favelas. Como no podía dejar de ser, una política clientelística –la famosa *política de la canilla*, que se prometía instalar pero que siempre se postergaba– se instauró en la década de los años sesenta y setenta, contando con la relación y aquiescencia del régimen militar.

Algunos de los actores que se observan en el cuadro político actual ya estaban presentes en aquel momento, sólo que con características muy diferentes. Los índices de criminalidad se encontraban todavía en niveles históricos, alrededor de cinco por cien mil para homicidios en los casos de las municipalidades de Río de Janeiro y São Paulo. La corrupción política y el fraude se mantenían según los patrones del Estado oligárquico-autoritario, la delincuencia se concentraba alrededor del juego ilegal *–jogo do bicho*, desde siempre asociado a la corrupción policial y al control de *escolas de samba*– y los homicidios eran casi sin excepción, pasionales. También a finales de la década de los años setenta se registró la organización de la primera milicia constituida por policías, en la favela de Rio das Pedras, zona oeste de Río de Janeiro. Sin embargo, estaba muy lejos de tener las características de las actuales, y se destinaba fundamentalmente a la seguridad local sin mayores ramificaciones ni publicidad.

La situación se modificó substancialmente en la década de los años noventa. Primero, con la diseminación del tráfico de drogas. Segundo, con el contrabando de armas y la adopción de armamento cada vez más pesado por parte del tráfico. Al mismo tiempo, se observó un creciente desarrollo y diversificación económica del tráfico, en su búsqueda de recursos.

Sin poder entrar en una crónica detallada de los cambios ocurridos, podemos señalar que apenas recientemente (después de 2005), la cuestión del control sobre áreas cada vez más numerosas por parte del tráfico de drogas y de las milicias de policías civiles, militares, bomberos y funcionarios de

los presidios, entra definitivamente en la agenda de la seguridad pública y con creciente prioridad.[36] En este momento también se hace evidente la diseminación del problema a otros sistemas: hay una estrategia de desarrollo que involucra poder militar, económico y político que es compartida tanto por el tráfico como por parte de las milicias, y por sectores vinculados al juego ilegal y a la corrupción policial. También se manifiesta un creciente conflicto de intereses entre estos sectores, lo que se traduce en un número creciente de asesinatos de políticos: en la Baixada Fluminense, la periferia violenta de Río de Janeiro, 14 políticos o candidatos fueron asesinados desde 2015, con la habitual bajísima tasa de resolución de los crímenes.[37]

Resumiendo brevemente las características del control ejercido sobre diferentes áreas por parte del tráfico de drogas y por las milicias –que, según el informe sobre milicias de la Asamblea Legislativa de Río de Janeiro, llegaron a controlar, en septiembre de 2008, 170 de las 513 favelas oficialmente registradas del municipio de Río de Janeiro[38]– se observa que tanto el tráfico como las milicias controlan en sus áreas la venta de garrafas de gas, material de construcción, conexiones ilegales de televisión a cabo, autorizaciones para circular combis, *vans* de transporte alternativo, moto-taxis, y hasta llegan a cobrar un impuesto sobre la transferencia de inmuebles del 20% en algunos casos. Esta situación se entrelaza con articulaciones con el juego ilegal para la explotación de máquinas tragamonedas y bingos ilegales, lo que frecuentemente provoca conflicto de intereses y guerras particulares con los controladores del juego ilegal ("*bicheiros*") que también continúan explotando las actividades relacionadas con *escolas de samba* y carnaval.

Tanto el juego ilegal, el tráfico de drogas y las milicias desarrollaron desde hace más de una década una creciente articulación con el sistema político, como resultado natural de estrategias de acumulación de poder e impunidad. Se verificó, cada vez con más frecuencia, la elección de concejales y diputados provinciales vinculados con diferentes familias que

36 Para un análisis detallado del proceso de formación y características de las milicias en el estado de Río de Janeiro, ver Dellasoppa 2009b.

37 Folha de São Paulo. Eleições 2016. Na Baixada Fluminense, 14 candidatos e políticos foram mortos desde 2015. http://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/2016/09/1810543-na-baixada-fluminense-14-candidatos-e-politicos-foram-mortos-desde-2015.shtml (Consulta: 29/07/2017).

38 La Región Metropolitana de Río de Janeiro cuenta con más de 1 000 favelas.

controlan el juego ilegal en diferentes municipios. Este procedimiento fue seguido por las milicias y los traficantes de drogas, también por sectores corruptos de la Policía, fundamentalmente de la Policía Civil, que registró la casación en 2010 del mandato de diputado provincial de un exjefe de la institución, comisario Álvaro Lins, por diversos cargos de corrupción y crímenes asociados, como formación de bando armado y venta de protección para grupos que explotaban el juego ilegal.[39] Este caso es interesante porque muestra la metodología de construcción de carreras políticas como salida impune de crímenes en la administración de la seguridad pública, además de exponer las redes de colusión que sostienen el funcionamiento de los esquemas de corrupción. Corresponde señalar que el gobernador del estado de Río de Janeiro en 2010, Sérgio Cabral, realizó campaña electoral de apoyo a Lins, en 2006. "Tener, en la Asamblea Legislativa, un diputado con la inteligencia, con la vibración, la energía, el carácter de Álvaro Lins es fundamental para mí, como gobernador del Estado de Río de Janeiro" – dice Cabral, en un vídeo en el que Álvaro Lins aparece en una reunión partidaria.[40] Lins fue acusado y condenado por formación de banda armada, corrupción activa y otras acusaciones, destituido de la Asamblea Legislativa del estado en 2008 y expulsado de la Policía Civil en 2009. Condenado a 28 años de cárcel en la Justicia Federal por su complicidad con la mafia de las máquinas tragamonedas, Lins apela de la decisión en libertad, y, como abogado, se dedica a defender colegas acusados de corrupción.

Ya el exgobernador Sérgio Cabral está preso desde noviembre de 2016, cuando fue deflagrada la Operación Calcuta[41]. La operación investiga críme-

39 "Preso, Álvaro Lins es exonerado por la Policía Civil de Río. Lins es acusado de lavado de dinero, formación de banda armada, facilitación de contrabando en proceso judicial federal y de ofrecer protección a envueltos con juego ilegal y máquinas tragamonedas" (*Folha de São Paulo*, 12 de marzo de 2009). "El ex jefe de la Policía Civil de Río de Janeiro es destituido por la Legislatura. La Legislatura del estado de Río de Janeiro destituyó ayer, con el mínimo de votos necesarios, al diputado provincial Álvaro Lins (PMDB), ex jefe de la Policía Civil del Estado de Río de Janeiro. Lins es el tercer diputado destituido este año. Otros dos lo fueron por una supuesta fraude en la asignación para educación de la Legislatura" (*Folha de São Paulo*, 13 de agosto de 2008).

40 Na TV, PSOL exibe elogios de Cabral ao caráter de Álvaro Lins, condenado por corrupção. Por Paulo Marqueiro. https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/na-tv-psol-exibe-elogios-de-cabral-ao-carater-de-alvaro-lins-condenado-por-corrupcao-4989680 02/09/2010 / actualizado 23/05/2012 (Consulta: 30/07/2015).

41 "Cabral fue trasladado a la cárcel pública Petrolino Werling de Oliveira, conocida también

nes de corrupción, lavado de dinero y asociación criminal en las obras de urbanización en la favela de Manguinhos (Programa de Aceleración del Crecimiento -PAC- Favelas del Gobierno Dilma Rousseff), construcción del Arco Metropolitano y reforma del estadio Maracaná para la Copa de 2014. El juez Marcelo Bretas, de la 7ª Vara Federal Criminal de Rio de Janeiro aceptó la undécima denuncia contra el ex gobernador Sérgio Cabral, reo en un nuevo proceso. El magistrado tomó por base la denuncia presentada por el Ministerio Público Federal (MPF), el 16 de junio de 2016. La Fuerza de Tareas de la Operación Lava Jato denunció a Cabral, su mujer, Adriana Ancelmo y dos operadores financieros por lavado de dinero. La Operación Calcuta (expandida posteriormente para Operación Descubridor) es el nombre dado a la operación policial brasileña desencadenada por la Policía Federal, el 17 de noviembre de 2016, que representó la 37ª fase de la Operación Lava Jato. La condena del gobernador a los desvíos de conducta no incluía los propios.

Milicias, traficantes, control de áreas electorales y acciones del Estado

Las milicias y el tráfico de drogas se extienden para el sistema político participando de elecciones adoptando el mismo *modus operandi* de los políticos profesionales en las favelas o áreas más pobres del municipio: invierten en esquemas de asistencialismo y clientelismo, desarrollando programas de asistencia social en las favelas. Aquí se registra la participación habitual de las ONG, que son utilizadas para el desvío de recursos públicos. La complejidad de las relaciones entre grupos políticos, traficantes y milicianos se muestra por ejemplo en el caso de la favela de la Rocinha, donde integrantes (o ex integrantes) del Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra -MST-[42] dieron su apoyo al candidato del tráfico, Claudinho

como Bangu 8. La unidad alberga presos con curso superior y es la misma donde estuvieron presos el ex jefe de Policía Civil Álvaro Lins y el banquero Salvatore Cacciola." (*Extra* online, 17 de noviembre de 2016, disponible en: https://extra.globo.com/noticias/rio/sergio-cabral-ja-esta-preso-no-complexo-de-gericino-na-zona-oeste-do-rio-20482206.html)

42 "Comisión Parlamentaria de Investigación de las Milicias: diputada del PPS afirma existir acción política del MST en la (favela de la) Rocinha. Marina Maggessi afirmó en sus declaraciones estar

da Academia, con frondoso prontuario y que acabó siendo elegido como concejal. Sin embargo, en enero de 2010 fue denunciado por el Ministerio Público, acusado de coaccionar electores por medio de amenazas en la elección de 2008. El concejal negaba las acusaciones. La petición de investigación fue motivada por una reunión con cerca de cien residentes y comerciantes locales en julio de 2008, en la que el líder del tráfico de drogas en la favela da Rocinha, Antonio Francisco Bonfim Lopes, (a) Nem, ordenó, con amenazas, que los presentes votaran en Claudinho y divulgaran su candidatura. En la favela el concejal obtuvo el 73% de los 11 513 votos que le garantizaron el cargo en la Municipalidad. A causa de esta reunión, Claudinho de la Academia respondía por el crimen de coacción de electores, previsto en el artículo 301 del Código Electoral y cuya pena es de hasta cuatro años de reclusión. La acción penal electoral fue instaurada en enero de 2010 por el Ministerio Público, pero no avanzó porque fue encontrado muerto en un baño en la mañana del 19/06/2010 en circunstancias no aclaradas.

La reacción del Estado se intensificó a partir de finales de 2006. Se admitió abiertamente el problema de las milicias en el ámbito de la seguridad pública, que se sumó al del tráfico en el control de áreas del municipio. El entonces secretario de Seguridad Pública José Mariano Beltrame el 25 de febrero de 2007 explicó que "el trabajo en conjunto con las milicias es imposible". Parece una verdad de Perogrullo, pero es importante destacar que la declaración ocurrió en respuesta a una propuesta pública de un grupo de milicianos, y que el intendente de Río de Janeiro, Cesar Maia, adoptó en ese momento una posición ambigua en relación con el tema.[43]

---

preocupada por una supuesta tentativa del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de politizar a los traficantes de la Rocinha. Ella se refería a la ida a la favela del ex líder de los Sin Tierra José Rainha, que declaró su apoyo al candidato Claudinho da Academia (PSDC). Según Marina, hay otros veinte integrantes del MST actuando en la Rocinha. El MST afirmó que la declaración de la diputada es "irresponsable y sin seriedad". Dijo no tener vinculación con traficantes y que Rainha no integra más el movimiento" (*Folha de São Paulo*, 24 de septiembre de 2008). (Nota del autor: cabe señalar que el candidato apoyado (y electo) por los traficantes de la Rocinha, recientemente (2010) sufrió un ataque cardíaco y murió en el baño de su casa).

43 "El gobierno del estado de Río de Janeiro considera "imposible" cualquier tipo de colaboración con milicias, como propuso el líder del grupo armado que controla el complejo de Palmeirinha, João Carlos. Según la asesoría de prensa del gobernador Sergio Cabral, su gobierno "es totalmente contrario a las milicias" y las considera criminales. El secretario de Seguridad (Beltrame) dijo que "no

La visibilidad de las áreas fuera del control del Estado se agudizó a finales de junio de 2008, cuando un grupo de periodistas del diario *O Dia* fueron secuestrados y torturados por un grupo de traficantes. El problema asumió dimensiones nacionales, agudizadas por la inminencia de las elecciones municipales de 2008. Frente a esta situación, el entonces ministro de Justicia, Tarso Genro, publicó un artículo op-ed en la *Folha de São Paulo* donde condenó la degradación cotidiana del Estado de Derecho y alertaba para el peligro de la "militarización de la política y la politización de la criminalidad", lo que llevaría al Estado de Derecho a una profunda crisis.[44]

A partir de este momento comienza un limitado contragolpe del Estado contra las milicias en el estado de Río de Janeiro. Se instauró una Comisión Parlamentaria de Investigaciones en la Asamblea Legislativa del Estado, que el 14 de noviembre de 2008 acusó a 150 personas –diputados, concejales, policías civiles y militares, bomberos– de pertenecer a estas organizaciones. Este número en febrero de 2009 ya había subido a 225. En agosto de 2008, la Cámara Federal aprobó un proyecto de ley que considera crimen la formación de milicia. En septiembre de 2008 fue detenido un diputado provincial del PT. Evidentemente la proximidad de las elecciones había sido un detonador de la reacción por parte del Estado y del sistema político, ya que su actuación estaba absolutamente limitada en las áreas controladas por el tráfico y la milicia. Dependiendo del tamaño de la favela, los candidatos eran obligados a pagar a traficantes o milicianos entre 5 mil y 15 mil dólares para entrar en el local. Colocación de afiches y *outdoors* de propaganda era cobrado por separado.[45]

---

existe la figura penal de la milicia", y que por lo tanto lo que está siendo investigado son desvíos de conducta de carácter administrativo, como el uso de arma de la institución, venta de seguridad ilegal y formación de banda armada" (*Folha de São Paulo*, 25 de febrero de 2007).

44 "El dominio de partes del territorio de Río de Janeiro por organizaciones criminales, formadas por personas originarias o no de las instituciones de seguridad pública, es el resultado dramático de un largo proceso de desintegración del contrato social en la ciudad. (…) la violencia substituye, paulatinamente, a todas las demás formas de mediación social, absorbiendo incluso la política. La esfera pública se diluye, degradada por redes de criminales. (...) Las milicias son un mal que constituye también un alerta sobre el surgimiento de precondiciones para la militarización de la política y la politización de la criminalidad, lo que significaría colocar al Estado de Derecho en una profunda crisis" (Tarso Genro 2008).

45 "El tráfico de drogas y las milicias cobran hasta 30 mil reales de los candidatos (aproximadamente 15 mil dólares). Traficantes y milicianos establecieron tarifas de peaje para los candidatos a las

Frente a este cuadro, se negoció un acuerdo entre el Gobierno del estado y el Gobierno Federal para deflagrar la Operación Guanabara, donde, a partir de una definición operacional de 27 áreas controladas por la criminalidad, el Ejército las ocupó durante un período previo y durante la realización de las elecciones municipales de octubre de 2008.

Sin embargo, esto no inhibió totalmente la acción electoral de los sectores vinculados a las milicias y el tráfico, ya que consiguieron elegir cuatro concejales sobre 51, lo que representó aproximadamente el 8% del Concejo Deliberante del municipio de Río de Janeiro.

A partir de 2008, teniendo en cuenta la elección de Río de Janeiro como sede de la Copa y de las Olimpíadas, se pone en práctica una "Estrategia Integrada de Pacificación", que incluía la participación de las Fuerzas Armadas en el policiamiento junto con la instalación de comisarías permanentes denominadas UPPs -Unidades de Policía Pacificadora-, en algunas favelas específicas (estaban programadas 40 para finales del año 2014) dentro del área de influencia de los eventos mencionados. Este proyecto, que analizamos en (Dellasoppa 2016), entró en crisis inmediatamente después de las Olimpíadas, junto con la quiebra financiera del Estado de Río de Janeiro.

La crisis del Estado también se manifiesta en las áreas controladas por traficantes y milicias. En 2014, previamente a las elecciones, el control de reductos electorales por parte de traficantes y milicianos era más evidente que nunca, lo que se evidenciaba en el estricto control de cualquier propaganda en sus áreas y en los precios cobrados, que llegaban a casi 100 mil dólares para tener la exclusividad de la propaganda electoral en un área controlada por milicianos o traficantes, que indicaban también la "mano de obra" que debería ser contratada por los candidatos. Nada indica que esta situación no se repetirá, en peores condiciones, durante las próximas elecciones.

elecciones de octubre que hacen campaña en las favelas que ellos controlan. El precio varía de 10 mil reales (para favelas pequeñas) a 30 mil reales (para favelas de tamaño mediano). Si no pagan el "peaje", los candidatos son prohibidos de entrar en la favela para pedir votos y pegar carteles. Según lo informado a la *Folha de São Paulo* por dos candidatos a concejal (que no se identificaron temiendo represalias), esta práctica ocurre en las favelas de São Carlos (Estácio, centro), Turano y Borel (Tijuca, zona norte), Tuiuti (São Cristóvão, norte), Dendê (Ilha do Governador, norte) y Terreirão (Recreio, oeste), dominadas por el tráfico; y Guaporé (Brás de Pina, norte) y Barbante (Campo Grande, oeste), dominadas por milicias." (*Folha de São Paulo*, "Eleições 2008, Río de Janeiro", 11 de septiembre de 2008).

Conclusión: mirando hacia el futuro

La primera versión de este trabajo fue redactada para un Seminario FLACSO en Quito durante mayo de 2010. En esa ocasión, la actuación del Estado contra los efectos electorales del control territorial por parte de traficantes y milicianos estaba apenas en sus comienzos. El conjunto del sistema político había percibido la gravedad de la situación y había comenzado a esbozar una respuesta, con la instauración de comisiones legislativas de investigación en la legislatura de Rio de Janeiro y el procesamiento y prisión de numerosos milicianos y cómplices involucrados, algunos del propio legislativo, que parecía un razonable punto de partida para el Gobierno del estado de Río de Janeiro. Se buscaba la recuperación por parte del Estado del control sobre las áreas perdidas para el tráfico y las milicias. Este objetivo estaba siendo buscado por medio del programa de implantación de Unidades de Policía Pacificadora (UPP), junto con la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de policiamiento. Las evaluaciones preliminares lo indicaban como la primera iniciativa de éxito en el combate al tráfico de drogas y a las milicias en el estado de Río de Janeiro. La recuperación del control del área implicaba la eliminación de la presencia de armas de guerra del local, con la subsiguiente reducción del tráfico de drogas. Con la perspectiva de la Copa Mundial de Fútbol de 2014 y de las Olimpíadas en 2016, Río de Janeiro era optimista.

La situación actual (julio de 2017) es completamente diferente, y para mucho peor. El 18 de julio de 2017 el actual presidente de la Cámara de Diputados, Rodrigo Maia, declaraba en las redes sociales que “Perdimos completamente el control de la seguridad pública en Río, nadie consigue más moverse con tranquilidad.”[46] Esto no es ninguna novedad, llega con atraso el reconocimiento. El fracaso, llamado a veces eufemísticamente de “vaciamiento” del programa de UPPs, que llegó a ser considerado por algunos sectores académicos como “un programa victorioso”, ignorando sus evidentes limitaciones, se traduce actualmente en un retorno de los trafi-

46 Incapaz de garantizar seguridad, Río libera el “sálvese quien pueda.” *Folha de São Paulo*, 20/07/2017. http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marco-aurelio-canonico/2017/07/1902674-incapaz-de-garantir-seguranca-rio-libera-o-salve-se-quem-puder.shtml (Consulta: 29/07/2017).

cantes a esas áreas con la consiguiente lucha por su control, alimentada por el armamento pesado que fue contrabandeado hasta el cansancio por aire, mar y tierra. Entre 2014 y 2017, una sola banda mandó desde Miami a Río de Janeiro, en 75 viajes que pasaron por el aeropuerto del Galeão, por lo menos 1 043 fusiles, con igual cantidad de cargadores y 297 mil municiones.[47]

El presente económico, político y social de Brasil quedó marcado por la puesta en marcha por parte del segundo Gobierno de Rousseff de un proceso de ajuste económico neoliberal, implementado por un destacado técnico de esa corriente y duramente criticado por organizaciones sociales y hasta por sectores del propio Partido de los Trabajadores. Como consecuencia del plan de ajuste, se realizaron cortes presupuestarios significativos, que afectaron y continúan afectando también el área de seguridad pública, lo que llevó al ex Secretario de Seguridad Pública del Estado de Río de Janeiro, José Mariano Beltrame, a caracterizar la situación de la seguridad pública en Brasil como "un área en ruinas"[48] proclive a nuevos deterioros por la deflagración de un conflicto de poder entre los principales grupos criminales de São Paulo y Rio de Janeiro. Como ejemplo del colapso institucional de la Policía Militar, el vehículo blindado utilizado por la fuerza, conocido como "caveirão" ("gran calavera"), estaba siendo alquilado en diciembre pasado a los traficantes para circular con seguridad en sus territorios durante una guerra de bandas.[49]

Contrariamente a lo escrito en la primera versión, hoy los cariocas tenemos muchos motivos para ser pesimistas.

---

47 "El colador del Galeão deja pasar más de mil fusiles y expone lucha perdida - La policía civil incautó 60 fusiles en una carga de calentadores de piscinas en el Aeropuerto del Galeão." *Folha de São Paulo,* 03/08/2017. http://www1.folha.uol.com.br/colunas/marco-aurelio-canonico/2017/08/1906677-peneira-do-galeao-deixa-passar-mais-de-mil-fuzis-e-expoe-luta-perdida.shtml?utm_source=-newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=newseditor (Consulta: 29/07/2017).

48 "Beltrame: La seguridad pública está cayéndose a pedazos" (Época, 08/03/2017). http://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/03/jose-mariano-beltrame-seguranca-publica-esta-ruindo.html

49 "Rio. Policías Militares cobraban coima de entre R$ 500 mil y R$ 1 millón por mes por el uso del *caveirão*." http://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2017-06-07/policia-cobrava-propina--de-r-500-mil-ao-mes-e-r-1-milhao-para-uso-de-caveirao.html (O Dia, 07/06/2017) (Consulta: 08/06/2017).

Siglas

ALERJ	Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IDH	Índice de Desarrollo Humano (ONU-PNUD)
MPF	Ministerio Público Federal, Fiscalía del Estado
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PF	Policía Federal
PNSP	Plan Nacional de Seguridad Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONASCI	Programa Nacional Seguridad com Ciudadania, del Ministerio de Justicia
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Electoral
UPP	Unidad de Policía Pacificadora

Bibliografía

Beyme, Klaus von. 1994. *Teoría política del siglo XX*. Madrid: Alianza Editorial.

Börzel, Tanja A. 1998. "Organising Babylon. On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, *76*(2).

Brasil. 2009a. Ministério da Justiça. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Texto-Base. Acceso el 30 de junio de 2009. www.conseg.gov.br

_____ 2009b. Ministério da Justiça. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Regimento Interno. Acceso el 30 de junio de 2009. www.conseg.gov.br

Collier, David y Steven Levitsky. 1996. *Democracy 'with adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research.* The Hellen Kellog Institute for International Studies: Working Paper #230 – August.

Dahl, Robert A. 1956. *A preface to democratic theory.* Chicago: The University of Chicago Press.

____ 1973. *Polyarchy* . New Haven, Yale University Press.

____ 1989. *Democracy and Its Critics.* New Haven, Yale University Press.

Dellasoppa, Emilio E. 2000. "Structure of social relations and collusion processes in brazilian society." *Revista Internacional de Estudos Políticos 2*(3). Río de Janeiro: UERJ / Nuseg.

____ 2002a. "Estratégias e racionalidade na Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro" En: *Violencia, sociedad y justicia en América Latina,* editado por Roberto Briceño-León Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

____ 2002b. "Violência: planos, oportunidades e o centro radical". *Polêmica 5 (mayo-junio)*. Laboratório de Estudos Contemporâneos, UERJ. Acceso el 17 de marzo de 2004.
http://www2.uerj.br/%7Elabore/violencia_dellasopa.htm

____ 2003. *Corruption in post-authoritarian Brazil: an overview and many open questions.* Institute of Social Science. University of Tokyo, discussion paper F-107, febrero.

____ 2008. "Rex non curat de re publica". *Delito y Sociedad, XXV*.

____ 2009a. "Interview with Dr. José Mariano Beltrame, Security Secretary, State of Rio de Janeiro, Brazil". En *Trends in policing: interviews with police leaders across the globe, I*, organizado por O. Marenin; D. K. Das. Londres: CRC Press UK Taylor & Francis Group, primera edición.

____ 2009b. "Urbanization, state, and privatization of policing: urban militias in Rio de Janeiro, Brazil". En *Police practices in global perspective,* organizado por J. A. Eterno y D. K. Das. Lanham, Maryland, USA: The Scarecrow Press, Inc., Rowman & Littlefield Publishing Group.

Dellasoppa, Emilio E. y Z. S. Branco. 2006. "Brazil's public security plans". En *Public security and police reform in the Americas*, organizado por John Bailey y Lucía Dammert. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Eisenstadt, S. N. y L. Roniger. 1984. *Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fieschi, Catherine y Paul Heywood. 2004. "Trust, cynicism and populist anti-politics". *Journal of Political Ideologies*, *9*(3): 289-309. Publicado online: 06 Ago 2006.

Finer, Samuel E. 1975. *Adversary Politics and Electoral Reform*. London: Anthony Wigram Editor.

Frey, K. y S. Czajkowski Jr. 2008. "Gobernanza comunitaria y seguridad pública en Brasil", En *Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad,* editado por B. Potthast y J. Ströbele-Gregor y D. Wollrad. Buenos Aires: FES / Adlaf / Nueva Sociedad.

Garland, D. 2002. *The culture of control*. Chicago: The University of Chicago Press.

Genro, Tarso. 2008. "Milícias e estado de direito". *Tendências/debates. Folha de São Paulo*. São Paulo, 29 de junio.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. 2017. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua* (Pnad Contínua). Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto de Pesquisa Econômica Avançada IPEA. 2016. *Nota Técnica. Análise da dinâmica do emprego setorial de 2014 a 2015.* Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2016

Kesselman, Mark, Joel Krieger y A. Joseph William. 2009. *Introduction to comparative politics: political challenges and changing agendas.* Boston, MA: Wadsworth Publishing, quinta edición.

Lijphart, Arend. 2003. *Modelos de democracia. Desempenho e padrões de governo em 36 países.* Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

Luhmann, Niklas. 1993. *Teoría política en el estado de bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.

Machado da Silva, Luiz A. 1991. "Violência Urbana: representação de uma ordem social". *XV Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambú. 15-18/10/91.

____ 1993. "Violência e sociabilidade. Tendências da atual conjuntura urbana no Brasil". *Seminário Globalização, fragmentação e Reforma Urbana*. Itamontes-MG, 26-29/10/93.

Mansbridge, Jane J. 1980. *Beyond Adversary Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Mayntz, Renate. 1998. "New challenges to governance theory". *Jean Monet Chair Papers 50*, Florence, European University Institute.

____ 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Revista del CLAD Reforma y Democracia 21*.

____ 2003. *From government to governance: political steering in modern societies.* Trabajo presentado en la Summer Academy on IPP: Wuerzburg, 7 de septiembre.

Melucci, A. 2001. *A invenção do presente. Movimentos sociais em sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes.

Movimento de Combate à Corrupção eleitoral (MCCE). 2010. Disponible en: http://mcce.org.br/

Nicolau, Jairo Marconi. 2008. *Sistemas eleitorais.* Río de Janeiro: FGV, quinta edición.

Nunes Leal, Victor. 1948. *Coronelismo, enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil.* Río de Janeiro: Forense Editora.

O'Donnell, Guillermo. 1988. *Bureaucratic-Authoritarianism-Argentina, 1966-73 in Comparative Perspective*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.

____ 1994. "Delegative democracy". *Journal of Democracy 5/1,* enero.

____ 1997. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.* Buenos Aires: Paidós.

____ 1999. "Horizontal accountability in new democracies". En *The self-restraining state*, editado por Schedler y otros. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Oliveira, Francisco de. 2005. "As classes sociais estão se derretendo". *Brasil de Fato. Entrevista: O PT não é mais o mesmo; trocou um projeto de nação por um de poder.* Edición 123, 7-13 de julio. Acceso el 20 de mayo de 2010. http://www.correaneto.com.br/entrevistas/chicooliveira.htm

____ 2009. *Carta maior lança debate: o marxismo e o século XXI, Texto de apresentação*. Acceso el 23 de mayo de 2010. http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15899).

Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability.* Buckingham, Philadelphia: Open University Press.

Riker, William H. 1988. *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice.* Long Grove, Illinois: Waveland Press Inc.

The Economist print edition (24 de enero de 2008). *Wolf pack. The survival of patronage politics.*

____ (5 de febrero de 2009). *A Brazilian political boss. Where dinosaurs still roam. A victory for semi-feudalism.*

United Nations. 2016. United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 2016. Human Development for Everyone, Empowered lives. Resilient nations.* New York: United Nations.

Weffort, Francisco. 1990. "A América errada". *Lua Nova*, *21:* 5-40, outubro.

Zechmeister, Elizabeth J., ed. 2014. *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2014: Democratic Governance across 10 Years of the Americas Barometer*. Nashville, TN: Vanderbilt University (2014) (Revised Edition April 2016)

Revistas y diarios

Folha de São Paulo online. São Paulo.
O Globo online. Rio de Janeiro.
Extra online. Rio de Janeiro.
O Dia online. Rio de Janeiro.
The Economist.

¿La competencia electoral procesa la violencia?

Ariel Ávila Martínez[1]

En Colombia, durante años se han escrito decenas de libros, informes y notas periodísticas sobre la violencia política. Dicho concepto engloba al menos cuatro grandes hechos en la realidad nacional. Por un lado, la utilización de la violencia como instrumento de competencia política, en la que centenares de alcaldes, diputados, concejales y candidatos a cargos públicos fueron asesinados, secuestrados u obligados a renunciar gracias a acciones de sus competidores políticos. En segundo lugar, la utilización de la violencia por parte de grupos armados ilegales para maximizar el poder local y regional, en alianza con algunas estructuras políticas. Particularmente los grupos paramilitares aplicaron el famoso proselitismo armado, en el cual, obligaban a la población a votar por determinados candidatos y prohibían la participación a otros candidatos a cargos de elección popular.

En tercer lugar, también el concepto de violencia política fue utilizado para describir la estrategia de boicot electoral y vacío de poder que utilizaron los grupos guerrilleros para destruir el Estado Colombiano. Miles de candidatos a diferentes cargos de elección popular, fueron obligados a renunciar, fueron asesinados o secuestrados con el objetivo de paralizar el Estado colombiano. Tanto la guerrilla de las FARC en su momento, como el ELN aplicaron esta estrategia. Y claro, por último, también el concepto fue

1 Subdirector de la Fundación Paz y Reconciliación. Profesor de la Universidad Externado de Colombia. Columnista de la *Revista Semana*, en semana.com y *El País* de España. Ha publicado 7 libros, el último de ellos *Seguridad y Justicia en tiempos de paz*, escrito en conjunto con el exministro de Justicia Jorge Londoño. Correo electrónico: arielpazyreconciliacion@gmail.com

utilizado para describir la violencia que dirigió el Estado contra la oposición política de izquierda, el mejor ejemplo fue la masacre del partido de la Unión Patriótica. Murieron más de 4 000 miembros de esta colectividad.

Estos cuatro fenómenos no se dan y se dieron de forma única y exclusiva a nivel local y territorial. De hecho, estos "tipos ideales", (Weber 1998) se mezclan en la realidad. Lo cierto es que al final la violencia causó distorsiones sustanciales en la democracia colombiana. Si bien a nivel nacional, cada cuatro años se realizaron elecciones, lo cual trajo una mirada de democracia estable en el país, sobre el terreno se crearon, durante años, lo que se podría denominar autoritarismo subregionales (Gibson 2006).

Así las cosas, una de las grandes conclusiones que se ha logrado desarrollar en los últimos años en el país, es que aún bajo contextos de democracia estable, con elecciones periódicas, libertad en la inscripción de candidatos y grados altos de libertad en el voto a nivel nacional, se pueden configurar autoritarismos e incluso dictaduras locales y regionales. Este tipo de situaciones tienen mayor probabilidad de desarrollarse en contexto donde existe presencia de grupos armados ilegales, o donde organizaciones criminales tienen presencia permanente (Valencia y Ávila Martínez 2014).

Por ejemplo en Colombia a pesar de que se desarrollaron elecciones nacionales de forma periódica en el año 2002 y 2006, cerca de 40% del congreso fue elegido con votos de grupos paramilitares, llegándose a presentar casos de votaciones en un municipio o departamento por encima del 80% de total de votos emitidos en dicha circunscripción hacia un solo candidato.

La violencia y los conflictos armados internos prolongados generan procesos de homogenización política (Romero Vidal 2003). Colombia durante la década de los cincuenta del siglo XX vivió un proceso acelerado de homogenización, derivado de la llamada época de la violencia, que enfrentó a la población, dividida entre liberales y conservadores, de buena parte del país (Ávila Martínez 2011).

La homogenización política puede entenderse como contextos en los cuales una estructura política logra controlar todos los factores esenciales de la distribución del poder, estos significa, cargos burocráticos, la relación entre lo local y nacional y además el aparato de justicia, logrando castigar, legal o ilegalmente, cualquier disenso.

Entre los años noventa del siglo XX y primera década del siglo XXI se produjo un fenómeno similar, esta vez no fue una homogenización por estructuras partidistas, como cincuenta años atrás, sino una homogenización de clanes familiares a nivel regional. La alianza entre élites regionales y locales con grupos paramilitares produjo el mayor proceso de homogenización política del país. Estructuras políticas en las elecciones de 2002 llegaron a tener el 90% de los votos en diferentes municipios.

Algo que llama la atención es que estos procesos de homogenización política se pueden dar de dos tipos. Unos en los cuales se produce la emergencia de *outsider*, es decir, nacen nuevas figuras políticas, nuevos jefes clientelistas y se da un revolcón al mapa político de una región o zona. En estos casos la violencia es visible, se pueden producir fenómenos de sanción social desde el centro hacia la periferia y los regímenes resultantes de este proceso tienen varios años de inestabilidad, hasta que se consolidan o desaparecen.

Luego hay situaciones de homogenización política que se basan en la consolidación de estructuras políticas ya existentes, es decir, que al final los ganadores son los mismos que mandaban, la gran diferencia es que extinguen la competencia política, pero sobre el papel, no se produce en recambio de élites.

Allí donde se produce un proceso de consolidación de élites o agentes que gozan de una fuerte influencia en la distribución del poder regional y local, es decir, aquellos que se encuentran en la parte más alta de la estructura social, los niveles de violencia son altos, pero no son notorios, ya que su influencia opaca los efectos sobre el total de la estructura social. Cuando los que resultan triunfadores luego del conflicto armado son agentes que ocupan una posición media o baja en la estructura social los niveles de violencia son notorios y luego de ajustes violentos en la parte alta de la estructura estos agentes tienden a ser asimilados y las relaciones sociales y económicas tienden a transformarse.

Habría una hipótesis adicional, pero debe ser trabajada más a profundidad, lo cual el presente texto no alcanza a realizar. Y es que la violencia es una estrategia entre otras y que solo es utilizada durante un tiempo, luego ya no es necesaria. En lo que sigue, el análisis se concentrará en describir y estudiar tres mecanismos de violencia política enunciados antes y sobre

todo construir hipótesis sobre este fenómeno después del proceso de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC.

La parapolítica y el gobierno de cuerpo ajeno. Maximización de poder local

En este acápite trabajaremos el segundo fenómeno anunciado en la introducción sobre la violencia política. Es decir, aquel en que los grupos armados ilegales participaron como instrumento que sirvió a la cooptación política y como mecanismo de competencia política. Esto se produjo principalmente entre 1997 y el año 2005. Luego, desde 2010, se dio lo que se denominó gobierno en cuerpo ajeno, el cual será explicado más adelante.

El fenómeno conocido como la para-política hace referencia a las relaciones que se establecieron entre la clase política, mayoritariamente local y regional, con grupos paramilitares, cuyo objetivo fue capturar la representación política y las funciones públicas por medio del posicionamiento de agentes políticos y funcionarios públicos en instituciones nacionales, (Ávila Martínez 2011) locales y regionales (López y Sevillano 2008).

El resultado de dicha alianza fue la creación de dictaduras y autoritarismos regionales, donde el disenso era castigado con la muerte, produciéndose la mayor homogenización política violenta de las regiones en la historia del país. Las élites locales y regionales utilizaron a los grupos paramilitares como guardias pretorianas o grupos privados de seguridad para eliminar la oposición política y maximizar los intereses económicos (Ávila Martínez 2011).

Este tipo de control fue reforzando, a su vez, con prácticas clientelistas tradicionales y consolidado definitivamente las élites que habían dominado históricamente estas zonas del país. La relación que se establece entre la clase política y los grupos paramilitares tuvo dos orígenes: por un lado, la elección popular de alcaldes y gobernadores al finalizar la década de los ochenta del siglo XX permitió la creación de espacios políticos para terceras fuerzas, movimientos sociales y políticos y nuevos liderazgos sociales. La resistencia a la democratización local llevó a que sectores políticos tradicionales pidieran ayuda a grupos paramilitares para eliminar la oposición.

En algunas regiones del país, fuerzas políticas emergentes de izquierda lograron importantes resultados:

> Las elecciones de alcaldes el 13 de marzo de 1988 confirmaron la llegada de nuevas figuras políticas. A pesar de la guerra sucia, La UP logró 16 alcaldías directas y otras tantas por coalición, así como 256 concejales. Las consecuencias de la guerra sucia ya se sentían y la acción justificadora de ese baño de sangre por parte de dirigentes estatales también (Ávila Martínez, 2010, p. 8).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que:

> … casi todos los miembros de este partido que fueron elegidos para ocupar escaños parlamentarios y otros cargos importantes han sido asesinados. El asesinato del senador Manuel Cepeda es uno de los más conocidos de miembros de la Unión Patriótica. Otros se vieron obligados a abandonar sus cargos políticos y a huir del país para vivir en el exilio. Por ejemplo, Aída Abella, presidenta de la UP y ex integrante del Concejo de la Ciudad de Bogotá, casi pereció a raíz de un ataque en abril de 1996 y se vio obligada a huir a Suiza. En octubre de 1997, el senador Hernán Motta, de la UP, se vio obligado a dejar su banca en el Senado y a hacer abandono del país debido a las amenazas contra él y su familia (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1999, p. 19).

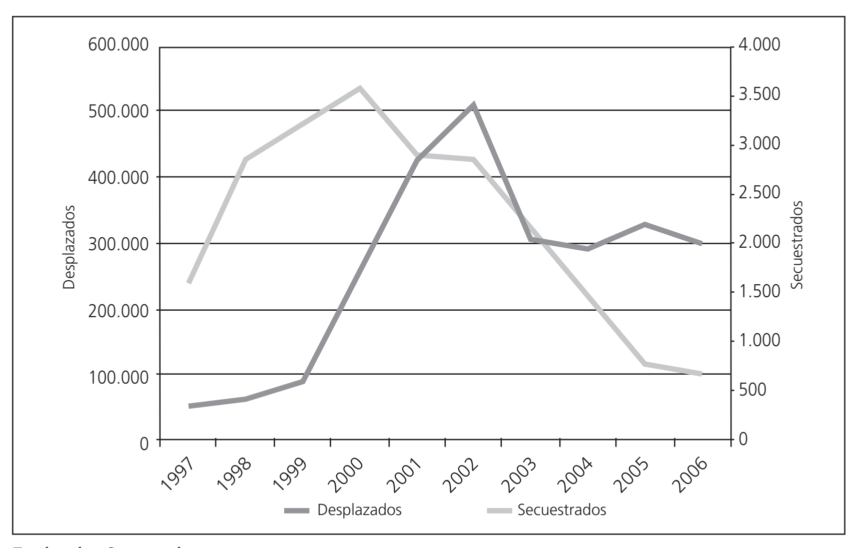
Además, y como segundo origen, no solo se trató de impedir la democratización local, el pacto instaurado entre gran parte de estas élites y grupos paramilitares, tenía la finalidad de la participación en la distribución de los recursos públicos. El proceso de descentralización del país permitió la llegada de una buena cantidad de dineros que eran canalizados ilegalmente por estructuras paramilitares y los políticos de la región. Fue tan grande la magnitud del desfalco presupuestario de los municipios, que los propios grupos paramilitares crearon cuotas y una red anti-corrupción para lograr controlar las finanzas.

Por ejemplo, por semestre el Bloque Norte podía recibir algo más de 1 000 millones de pesos.

> Al reconstruir la contabilidad encontrada en una finca de Jorge 40, se descubrió que entre paramilitares y políticos se repartían el 10 por ciento de un impuesto que cobraban a la contratación municipal y departamental, a las administradoras del régimen subsidiado y a los proveedores (Verdad Abierta 2008)

Desde 1997 el paramilitarismo inició un proceso de expansión que cubrió 12 departamentos del país. Entre estos años fueron desplazados forzosamente al menos 5 millones de personas en todo el país. Hubo municipios donde salieron cerca de la mitad de los habitantes. El siguiente gráfico nos muestra la evolución anual del desplazamiento en Colombia que se lee al margen izquierdo del gráfico comparada con la evolución del secuestro que era una de las acciones características de los grupos guerrilleros. Nótese como desde 1997 el desplazamiento comienza a aumentar hasta llegar a su pico más alto en 2002 para luego comenzar a descender estabilizándose en 2006 luego de la desmovilización paramilitar.

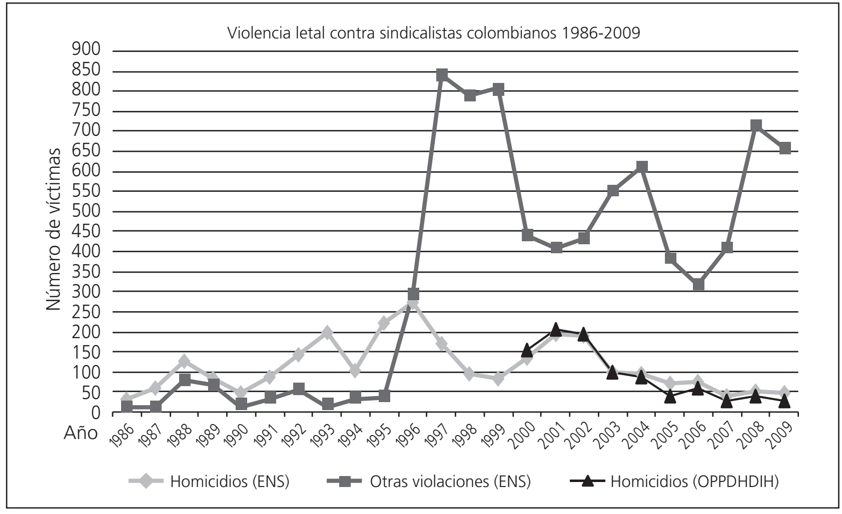
Gráfico 1. Evolución anual del total de desplazados y secuestrados, 1997-2007



Eje derecho: Secuestrados
Eje izquierdo: Desplazados
Fuentes: Estimaciones de CERAC basadas en SIPOD de Acción Social y RUT de la Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia. FONDELIBERTAD. Elaboración: CERAC

La violencia masiva fue acompañada de una violencia selectiva que se concentró en sindicalistas, líderes sociales y miembros de movimientos de izquierda. Con ello fuerzas progresistas emergentes y de cualquier tipo fueron destruidas sistemáticamente. El Gráfico 2 nos muestra la evolución de las acciones violentas contra sindicalistas, tanto en temas de homicidios como en otro tipo de violencia, entre las que se encuentran desaparición forzada, secuestros atentados y hostigamientos.

Gráfico 2. Ciclos de victimización y conflicto armado



Fuente: Corporación Nuevo Arco Iris.

Este gráfico nos muestra cómo existen dos picos en las victimización contra sindicalistas, uno primero entre 1996 y 1997 cuando inicia el proceso de expansión paramilitar y otro entre 2002 y 2004 cuando termina la expansión e inicia la consolidación armada de estos territorios.

Ahora bien, veamos qué sucedió en materia electoral durante estas fechas. Al analizar las elecciones de cualquier contienda electoral se pueden detectar dos tipos de riesgo electoral, que indicarían anormalidades en las elecciones. Las votaciones atípicas por candidato, donde uno o algunos candidatos obtienen votaciones que superan el 70% dentro de un distrito

electoral. En términos esenciales, en las democracias modernas las votaciones que superan este porcentaje están viciadas de ilegalidad. Otro tipo de riesgo es aquel derivado por los niveles de participación en las elecciones, este riesgo es por una muy baja participación o muy alta del censo electoral, que no coincide con el promedio de participación en elecciones anteriores en el distrito electoral. Por ejemplo, sitios donde la participación del censo electoral se acercó al 100% es ya una alarma a tener en cuenta, pues podría significar un constreñimiento o manipulación de electores (Misión de Observación Electoral, MOE 2010).

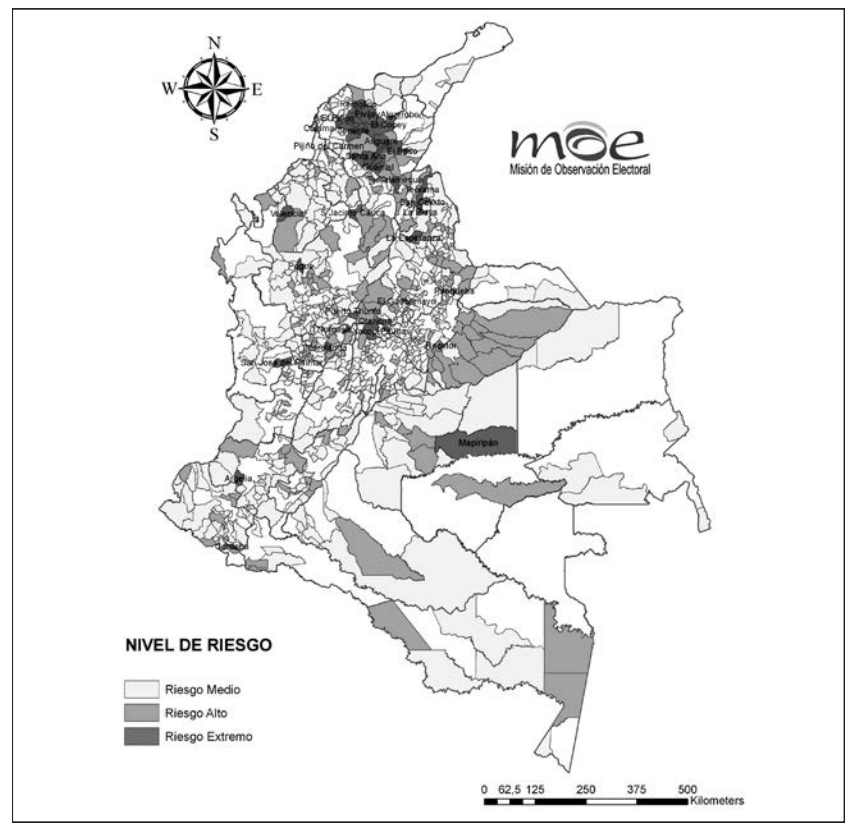
Al momento de determinar los municipios que presentaron riesgo por una atipicidad electoral en la participación, se logra determinar que fueron 274 en 1998, 312 en 2002 y 318 en 2006, para 2010 fueron 228. En el total de municipios se contabilizan aquellos con una alta o baja participación.

Para el año 2005 el entonces mando de las AUC y miembro de la casa Castaño, en una entrevista a la Revista Semana manifestaba que el 35% del congreso de la república era cuota de los grupos paramilitares.[2] Efectivamente las zonas donde las AUC mostraban una alta presencia y consolidación militar habían registrado participaciones atípicamente altas, es decir, un gran porcentaje del censo electoral había salido a las urnas a votar. El caso de la Costa Caribe y en especial en los departamentos de Magdalena, Atlántico, Bolívar donde el Bloque Norte al mando de "Jorge 40" era amo y señor.

Ahora bien, cuando se construye el mapa de atipicidad por votación alta de candidatos la situación es más clara, ya que en estos mismos departamentos se presenta riesgo extremo por votaciones atípicas por candidatos como lo muestra el siguiente mapa.

2 Revista Semana (6 de Junio de 2005). Habla Vicente Castaño.

Mapa 1. Riesgo por votaciones atípicas por candidato o lista. Senado 2002



Fuente: Datos de la Registraduría Nacional
Elaboración: Misión de Observación Electoral

El foco de color más obscuro que se observa al norte del país, permite entender que hubo candidatos que sacaron más del 90% de total de votos emitidos en un municipio. Lo que había sucedido era que el Bloque Norte de las AUC había creado la figura de "distritos electorales", en los que solo era permitida la votación por determinas fórmulas "Senado- Cámara", en ese momento se crearon por ejemplo el G-9 y G 11, donde nueve municipios votaban por determinado candidato o fórmula y los once restantes de una zona lo hacían por otra.

> El inicio de este proceso se da el 28 de noviembre de 2006, fecha en la cual se comienza a investigar a los senadores Dieb Maloof, Luis Eduardo Vives, Mauricio Pimiento y Álvaro Araújo Castro y a los representantes a la Cámara Jorge Luis Caballero y Alfonso Campo Escobar, ambos del Magdalena (Arias y Acevedo 2010, 52)

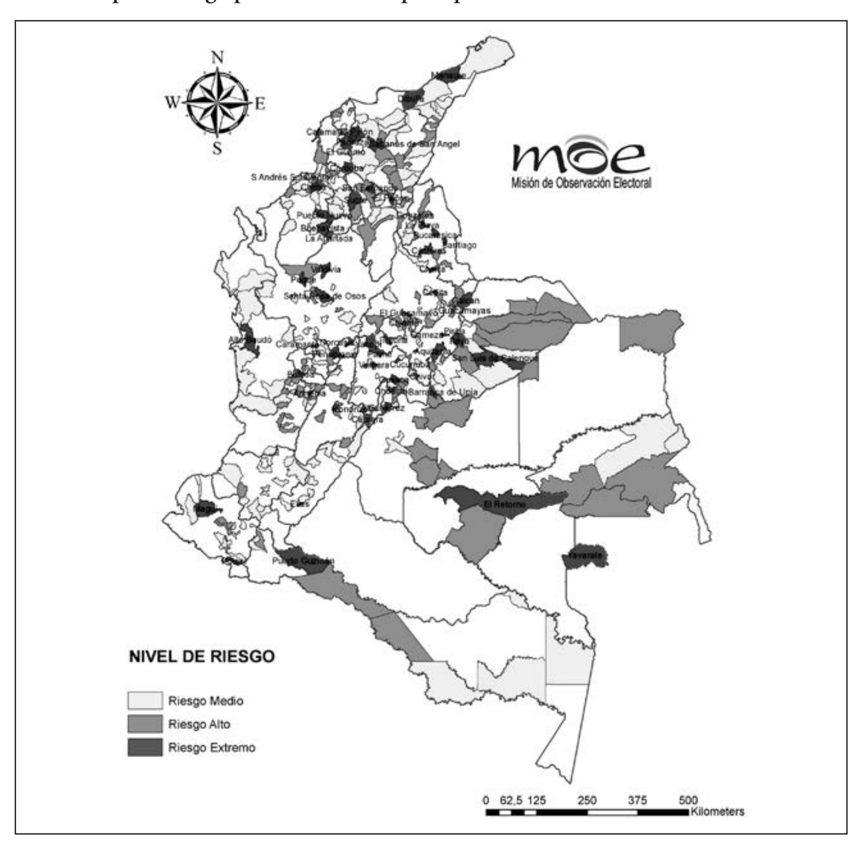
Tanto Álvaro Araujo como Luis Eduardo Vives pertenecían a familias prestantes y tradicionales de la Costa Caribe (Ávila Martínez 2011). El primero de ellos pertenecía a la familia más influyente en el departamento del Cesar.

> Según el testimonio de García, tomado como prueba en la sentencia condenatoria contra Luis Eduardo Vives por la Corte Suprema de Justicia, de dichas reuniones surgió la repartición del departamento en tres grandes grupos de municipios (Centro, Sur y los municipios ribereños del Magdalena), los llamados distritos electorales, con la ayuda de la información del censo electoral de cada uno de los entes territoriales, que fue otorgado por Enrique Osorio, un funcionario de la Registraduría Municipal. Esos tres grupos de municipios fueron asignados a las fórmulas creadas en la lógica senador-representante, en la cual, a partir de un aporte de 800 millones de pesos por senador y 400 millones de pesos por representante, las Autodefensas garantizarían el triunfo con base en una votación muy alta por "fórmula". Esto, ayudado de varios elementos, como constreñimiento al elector y fraude electoral, el cual, según García, se solidificó en una reunión en el Restaurante La Gran Muralla de la ciudad de Santa Marta a la que acudieron Enrique Osorio y los registradores de casi todos los municipios, donde Osorio les pide designar como jurados a las personas sugeridas por los candidatos, quienes a su vez estarían capacitados para sustituir los votos depositados por candidatos distintos a los definidos por el Bloque Norte (Arias y Acevedo 2010, 53).

Al sumar los votos de las personas que se encuentran investigadas por los delitos de la parapolítica se logra determinar que fueron 3.5 millones de votos los que tendrían vicio de ilegalidad de un total de 10 millones de votos aproximadamente que se emitieron en las elecciones parlamentarias de 2002. Para el año 2006 la situación no cambió, las estructuras que se habían visto fortalecidas por los acuerdos con los grupos paramilitares se consolidaron en el 2006.

No hubo recambio de élites, en la gran mayoría de los casos fueron las viejas élites las que se vieron beneficiadas. Para las elecciones de 2006, cuando ya la casi totalidad de estructuras paramilitares estaban desmovilizadas, la situación no varió notablemente, si bien el número de municipios en riesgo se redujo, ello en gran parte obedeció al proceso de homogenización y consolidación de estructuras políticas. El siguiente mapa muestra los municipios en riesgo para el año 2006.

Mapa 2. Riesgo por votaciones atípicas por candidato o lista. Senado 2006



Fuente: Datos de la Registraduría Nacional
Elaboración: Misión de Observación Electoral

Cuadro 1. El caudal electoral de la parapolítica mutó y se consolidó

Nivel de representatividad nacional (Curules ganados por partido, Congreso 2006 vs. 2002)								
Año electoral	2002		2006		Cambio 2006 v. 2002			
Partido/Circunscripción	Senado	Cámara	Senado	Cámara	Senado	%	Cámara	%
LAU	0	0	20	29	20		29	
Partido Conservador	25	30	18	29	-7	-28	-1	-3
Cambio Radical	3	10	15	20	12	400	10	100
Convergencia Ciudadana	1	2	7	8	6	600	6	300
Alas Equipo Colombia	5	4	5	8	0		4	100
Colombia Democrática	3		3	2	0		2	
Colombia Viva	2		2	0	0		0	
Apertura Liberal	0	5	0	5				
Partido Liberal	34	70	18	35	-16	-47	-35	-50
Polo Democrático	5	5	10	7	5	100	2	40
MIRA	1	0	2	1	1	100	1	
Otros	21	42		24	-21	-100		

Fuente original de datos: Registraduría Nacional del Estado Civil
Cálculos totales: Claudia López

Nótese cómo al compararlo con 2002 las zonas básicamente son las mismas. Ya para ese momento el escándalo de la parapolítica se había producido y las posibilidades de la coerción electoral habían disminuido bastante. Por tanto la estrategia cambió.

Esta reducción en el número de municipios obedeció a varias circunstancias. Por un lado, estas élites locales ya habían desplazado y aniquilado a la oposición, de tal forma que la coerción armada electoral no era necesaria para 2006, básicamente en las regiones del país ya dominaba, o una sola familia o casa política.

En segundo lugar, la sociedad colombiana no castigó este proceso de homogenización política. Los partidos políticos de la coalición de Gobierno durante las administraciones de Álvaro Uribe, fueron los más afectados por esta penetración paramilitar y la sociedad colombiana no los castigó en

Cuadro 2. Investigados en parapolítica por partido en Senado 2006

Senado	Total curules	Curules investigadas	Restantes	% Riesgo
Coalición Uribista	70	34	36	49
Colombia Democrática	3	4	-1	133
Mov. Colombia Viva	2	4	-2	200
Convergencia Ciudadana	7	4	3	57
ALAS Equipo Colombia	5	3	2	60
Cambio Radical	15	7	8	47
Partido Conservador	18	5	12	28
Partido Social de Unidad Nacional	20	7	13	35
Dejen Jugar al Moreno				
Mov. Nacional Progresista				
Mov. Conservatismo Independiente				
Partido Liberal	18	5	13	28
Polo Democrático	10	-	-	0
MIRA	2	-	-	0
Otros	0			0

Fuente original de datos: Registraduría Nacional del Estado Civil
Cálculos totales: Claudia López

las urnas. En 2006 los partidos y parlamentarios involucrados en el escándalo fueron reelegidos, e incluso, ampliaron su caudal electoral. El Cuadro 1 muestra dicha relación.

La explicación sobre el papel de la sociedad colombiana en la aceptación de estas relaciones entre políticos y paramilitares, puede tener múltiples puntos de análisis, pero resulta notorio como en 1994 luego del escándalo del proceso ocho mil, donde se investigó la infiltración del entonces Cartel de Cali en la campaña electoral del partido liberal de 1994, la popularidad del Gobierno estuvo por debajo de los 40 puntos, además el castigo social significó que el mayoritario partido liberal sufrió en 1998 una debacle grande. Es decir el castigo social fue importante.

Sin embargo, lo ocurrido con los partidos de la coalición Uribista es lo contrario, como lo muestra el cuadro anterior, la totalidad de los partidos de la coalición aumentaron su participación política en 2006 comparado con 2002.

La situación llegó a ser tan compleja, que hubo partidos donde el total de la bancada parlamentaria estaba siendo investigada. El caso de "Colombia Democrática" es tal vez lo más revelador: para las elecciones de 2006 eligió tres senadores. La Corte Suprema abrió investigación contra estos tres senados e incluso un cuarto miembro de este partido que no fue electo pero que participó en las elecciones, es decir más del 100% de su bancada fue investigada. "Colombia Democrática" era liderada por el primo del presidente Uribe, Mario Uribe quien no ha logrado explicar un caudal electoral atípico que obtuvo en varios municipios del departamento de Antioquia. El siguiente cuadro muestra el total de elegidos por partido, los investigados y el nivel de riesgo.

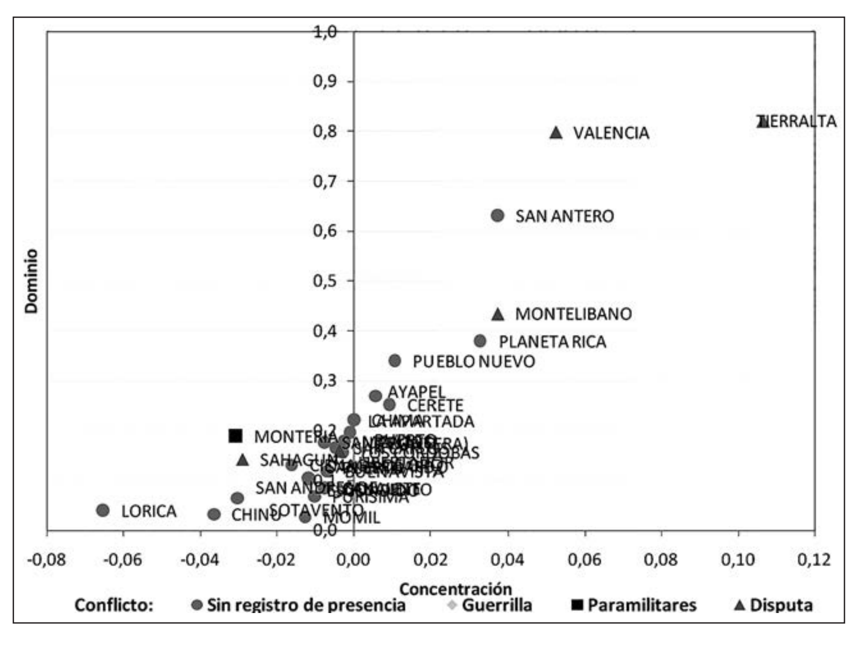
En tercer lugar, el proceso de la parapolítica no fue lineal. En el interior de las AUC y en la propia clase política los debates sobre las relaciones que debían establecer con la otra parte fueron acalorados y no todos estuvieron de acuerdo con lo que se produjo. Se podrían distinguir tres tipos de políticos que se consolidaron mediante las relaciones con las AUC.

Por un lado, los sectores más radicalizados del paramilitarismo optaron por la creación y posicionamiento de figuras propias nacidas de las entrañas de las AUC. La Congresista Rocío Arias, Eleonora Pineda son muestra de ello. Eleonora Pineda, era estilista en un municipio en el Departamento de Córdoba.

> Según estableció la diligencia judicial, Eleonora Pineda obtuvo 748 votos en su elección al Concejo de Tierralta, en 2000, mientras que en las elecciones del año 2002 pasó a obtener 16 233 sufragios en este mismo municipio, incrementando su poder electoral en 2 170%. Pineda consiguió no sólo la votación más alta del departamento, 82 082 votos, sino la mayor votación del país en Cámara de Representantes… Se puede observar que los mayores niveles de dominio de la votación de Eleodora Pineda estuvieron en Valencia (79%), Tierralta (82%), Montelíbano (43%) y San Antero (63%) (Ávila y Caicedo 2010, 82).

El siguiente gráfico muestra la votación de Eleonora Pineda por concentración y dominio de la misma para el año 2002. Los municipios se discriminan por presencia armada de grupos armados ilegales. Resulta notorio cómo cinco de los municipios donde se presentó una votación alta tipifican como localidad sin presencia armada, es decir, que ningún grupo armado realizó acciones armadas. Esto no obedecía a la ausencia de control por parte de un grupo armado ilegal. Por lo contrario no había presencia armada, porque un grupo armado ilegal era hegemónico en el territorio, es decir, se había consolidado y por ende las acciones armadas no eran necesarias (Ávila Martínez 2011). Los municipios donde se presentan triángulos, es decir, que muestran disputa, entran en esta categoría porque en las zonas rurales algunas estructuras de las FARC presentaban hostilidades contra la fuerza pública, pero en general, las cabeceras urbanas eran controladas por el paramilitarismo.

Gráfico 3. Concentración y dominio electoral. Eleonora Pienda



Varios líderes paramilitares, entre ellos Ernesto Báez, prefirieron la alianza con políticos tradicionales. Este es el segundo tipo de parapolíticos. Particularmente la vieja clase política local y regional se alió con paramilitares para prolongar su posición en los cargos públicos de las regiones del país.

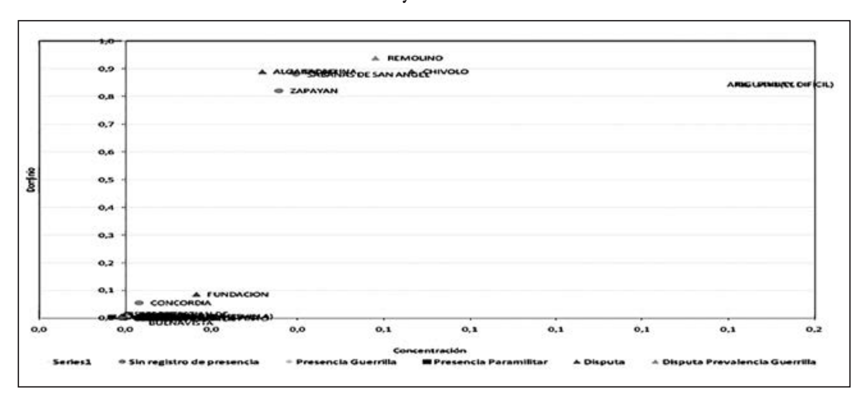
Esta es una de las razones que explica por qué la magnitud de la violencia en Colombia con tanto silencio y poco conocimiento en sectores urbanos. Mientras que las dictaduras argentina y chilena se dedicaron a perseguir la clase media-alta educada, en Colombia se persiguió, asesinó y masacró los sectores más excluidos. Las víctimas del Cono Sur llegaron a cerca de 30 mil, en Colombia entre asesinatos y desapariciones la cifra rondaría los 400 mil y más 8 millones de desplazados forzados, Además esta fue una violencia mayoritariamente rural que no tocó las grandes ciudades del país, donde aún hoy se desconoce la magnitud de la tragedia. Así el proceso de homogenización política destruyó un tipo de élites tradicionales locales y regionales que no quisieron negociar con el paramilitarismo y sectores emergentes progresista igualmente sucumbieron a la alianza entre políticos y paramilitares.

La tercera clase de políticos que se aliaron con paramilitares, no fueron miembros de las AUC, ni miembros de la clase dirigente local y regional. Una serie de *outsider*, sobre todo nuevos ricos emergentes, que se habían beneficiado con el proceso de privatización del Estado y la economía ilegal del narcotráfico, lograron posicionarse como agentes determinantes y líderes emergentes por fuera de las viejas estructuras partidistas. Con un discurso populista, contra las élites nacionales y los políticos tradicionales de sus regiones se posicionaron como políticos emergentes y rápidamente fueron creando un espacio público en lo local. Estas personas fueron las primeros que rápidamente se aliaron con los paramilitares, un ejemplo es Dieb Nicolás Maloof.

Inició su carrera siendo médico en una clínica en el departamento de Magdalena, colindante con pie de monte en la Sierra Nevada de Santa Martha que era paso obligado para los heridos que bajaban las guerrillas de las FARC y sobre todo del ELN. Rápidamente se convirtió en un informante de los grupos paramilitares sobre el paso de guerrilleros por la zona. Con la privatización del Seguro Social, logró posicionarse como uno de los

empresarios más importantes en el sector de la salud en la región de la costa atlántica. En 2002 logró una votación alta con dominio en seis municipios donde obtuvo más del 80% de los votos. Fue condenado por la Corte Suprema de Justicia a seis años de prisión por concierto para delinquir, comprobándose su relación con el Bloque Norte de las AUC. El siguiente gráfico muestra la votación de Maloff.

Gráfico 4. Concentración y dominio electoral. Dieb Mallof



La Corte Suprema de Justicia logró iniciar procesos contra una serie de líderes políticos, el 92% de ellos, miembros de la coalición de Gobierno del presidente Uribe. Gran parte fueron inhabilitados por participar en política y se produjo un fenómeno en doble línea. Por un lado, estos senadores y representantes fueron condenados, pero sus estructuras locales no, es decir, los alcaldes, concejales municipales, ediles etc., no han sido judicializados por la justicia, de tal forma que las estructuras políticas que se aliaron con el paramilitarismo han permanecido intactas. En las elecciones de 2010 se dio el fenómeno de parapolíticos gobernando en Cuerpo Ajeno.

La gran mayoría de los parapolíticos apoyaron en las elecciones de 2010 a familiares o amigos personales de ellos en las regiones donde obtuvieron su votación en 2006. Primos, esposas, esposos etc., hicieron parte de esta estrategia que tuvo grandes frutos en varias regiones del país. A esto se le llamó gobierno en cuerpo ajeno.

Para las lecciones locales de 2011 esta práctica nuevamente se presentó, en algo más de 100 municipios se detectaron apoyos de estructuras criminales a estructuras políticas. La investigación detectó diez departamentos del país con altos grados de influencia de organizaciones criminales en la democracia local y regional. Los departamentos son: Valle del Cauca, Córdoba, Magdalena, La Guajira, Cesar, Santander, Sucre, Arauca, Casanare y Bolívar. En un nivel más bajo pero aún con interferencia de organizaciones criminales, están los departamentos de Vichada, Putumayo, Chocó y Norte de Santander.

Una de las conclusiones de la investigación del año 2011 es que con la intensificación de la competencia política y por lo tanto, el aumento en la incertidumbre sobre los ganadores, el proceso electoral no transformó los factores que hacen posible la cooptación del Estado, sobre todo a nivel regional y local, por parte de actores armados e ilegales.

Los mecanismos de interferencia por parte de organizaciones criminales fueron variados y a diferencia de lo sucedido en 2002 y 2006, el proselitismo armado no fue el común denominador, se utilizaron mecanismos más bien indirectos de interferencia como la financiación de campañas, entrega de dineros a funcionarios públicos para promover la corrupción electoral y en algunos casos la presión a candidatos opositores mediante el homicidio, la intimidación o amenazas.

El sistema de partidos a nivel regional facilitó la entrada de criminales en la competencia electoral; muchos candidatos y sobre todo aquellos que perdieron legitimidad por sus nexos con estructuras ilegales, al quedar sin un respaldo electoral de etiquetas partidarias sólidas, decidieron crear pequeños partidos y movimientos locales y regionales. Así distintos actores políticos continuaron con el desarrollo de relaciones con criminales que iban desde la financiación de campañas hasta la distribución de votos a favor de los ilegales con estrategias como el constreñimiento electoral.

Los resultados de estas elecciones dejan en evidencia la consolidación de autoritarismos regionales, los cuales configuraron espacios de poder desde la instrumentalización de la violencia por medio de la utilización de grupos paramilitares en el proceso de eliminación de la competencia electoral y maximización en el acceso de rentas económicas.

La relación entre criminales y políticos se han transformado, sin que esto signifique que el capítulo de la parapolítica se haya superado. Al menos tres grandes líneas de análisis se pueden desarrollar. En primer lugar, un proceso de fortalecimiento de las élites locales. En todos los casos, élites que emergieron de la mano del paramilitarismo y que como estrategia para mantener el poder regional logrado en décadas pasadas han hecho uso de estrategias como la renovación de sus representantes, en muchos casos, herederos de sangre que han capitalizado las redes de apoyo clientelar y criminal de sus antecesores. Es decir, estas estructuras han logrado consolidarse en el tiempo. Pareciera que en varias regiones del país el sistema democrático cada vez es más cerrado.

En segundo lugar, si bien algunos jefes políticos han sido condenados en el proceso de la parapolítica, sus estructuras se han consolidado y han salido impunes. Dadas las ventanas de oportunidad que emergieron luego del proceso de judicialización de los parapolíticos, lograron establecerse como una élite emergente.

Otro de los elementos que se destacó desde 2011 tiene que ver con la aparente reducción de riesgos por violencia y narcotráfico, y la visibilización de otros delitos que tiene más relación con el clientelismo y la configuración de redes de apoyo por medio de las administraciones locales y contratistas, siendo este último, el espacio para fortalecer las finanzas de las élites regionales.

Corrupción local y violencia política por competencia electoral. Elecciones 2011-2015

Como se vio en la introducción los "tipos puros" no existen, generalmente la violencia política asociada a la competencia electoral no sólo ha sido histórica en el país, sino que además se ha mezclado con la violencia que ejercieron, ya sea los grupos armados ilegales o las organizaciones criminales, de hecho, como se vio en el acápite anterior eran los políticos los que utilizaron a los paramilitares para eliminar la competencia política. Sin embargo, con la desmovilización paramilitar y el cambio de estrategia de

las guerrillas se hizo más visible la utilización de la violencia privada como mecanismo de competencia política.

Las elecciones de 2011 y 2015 son un buen ejemplo. En todo caso es importante abordar algo de historia. Al comparar los resultados de las elecciones locales en 2003, 2007 y 2011, se logra determinar que el Partido Conservador perdió 50 alcaldías, los Liberales 23, mientras que el Partido de la U incrementó en 141 y Cambio radical 41. Por su parte el Polo perdió 13 alcaldías y el Partido Vede ganó 29. Llama la atención que más de un centenar de alcaldías las ganaron partidos que para 2007 no existían.

Las explicaciones para este fenómeno se podrían resumir en dos. La primera se refiere a dinámicas propias del clientelismo tradicional y la perdida de burocracia de uno u otro partido. Otra explicación es que gran parte del caudal electoral de los denominados Partidos de la Parapolítica, como Alas Equipo Colombia, Colombia Viva, fue recogido por los Partidos de la U y Cambio Radical. Esto ha llevado a una especie de concentración del voto en algunos partidos. Es de aclarar, en todo caso, que este reagrupamiento en partidos del orden nacional le permite a algunos candidatos que pertenecían a estructuras políticas de la parapolítica, camuflarse y evitar ser señalados como partidos locales vinculados a intereses de jefes políticos que actualmente se encuentra presos.

Para los comicios de 2011, hay síntomas de *re-nacionalización.* Es decir, hay una tendencia a que los grandes Partidos del nivel nacional –Liberal, Conservador, Cambio Radical, Partido Social de Unidad Nacional–, absorban los electorados dejados por las etiquetas parapolíticas como Alas-Equipo Colombia, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática, Colombia Viva y Apertura Liberal. El siguiente cuadro confirma dicha hipótesis, al describir los traslados de diputados electos en 2007 por etiquetas parapolíticas y que se reeligieron en 2011 bajo el paraguas de otros partidos.

Cuadro 3. Migraciones de diputados electos en 2007 hacia otros partidos

Departamento	Filiación partidista en 2007	Filiación partidista en 2011	Nombre del diputado electo
Amazonas	Polo Democrático	Partido Liberal	Mónica Karina Bocanegra
Antioquia	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Conservador	Juan Esteban Villegas
Antioquia	Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Alexander Flórez García
Arauca	Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Édgar Fernando Guzmán
Atlántico	Cambio Radical	Partido Conservador	Merly del Socorro Miranda
Bolívar	Movimiento Apertura Liberal	Partido Social de Unidad Nacional	Orieta Elvira Vásquez
Boyacá	Partido Liberal	Partido Verde	José Armando Quiñones
Boyacá	Cambio Radical	Partido Social de Unidad Nacional	Luis Eduardo Rodríguez
Caldas	Movimiento de Salvación Nacional	Partido Conservador	José Uberney Ospina
Cesar	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Liberal	Eduardo Esquivel López
Chocó	Partido Colombia Democrática	Partido Liberal	Visitación Asprilla Cuesta
Cundinamarca	Partido Convergencia Ciudadana	Partido de Integración Nacional	Luis Aroldo Ulloa
Guainía	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Social de Unidad Nacional	Héctor Alonso Montenegro
Guaviare	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Conservador	Luis Carlos Granados
Guaviare	Partido Verde Opción Centro	Partido Conservador	Nicanor Valencia
La Guajira	Movimiento Alas-Equipo Colombia	Partido Conservador	Édgar Alfonso Fominaya

Magdalena	Movimiento Apertura Liberal	Partido Liberal	Armando Rafael Castillo
Magdalena	Partido Convergencia Ciudadana	Partido Social de Unidad Nacional	Nidia Rosa Romero
Nariño	Movimiento Colombia Viva	Partido Conservador	Diego Fernando Cortés
Quindío	Partido Convergencia Ciudadana	Partido Social de Unidad Nacional	Luis Alberto Rincón
San Andrés	Movimiento Integración Regional	Cambio Radical	Jorge Méndez Hernández
Valle del Cauca	Partido Convergencia Ciudadana	Partido de Integración Nacional	Rubel Antonio Muñoz
Vaupés	Partido Convergencia Ciudadana	Partido Social de Unidad Nacional	Enrique Neira
Vichada	Movimiento Apertura Liberal	Movimiento de Inclusión y Oportunidades	Berenice Ortiz

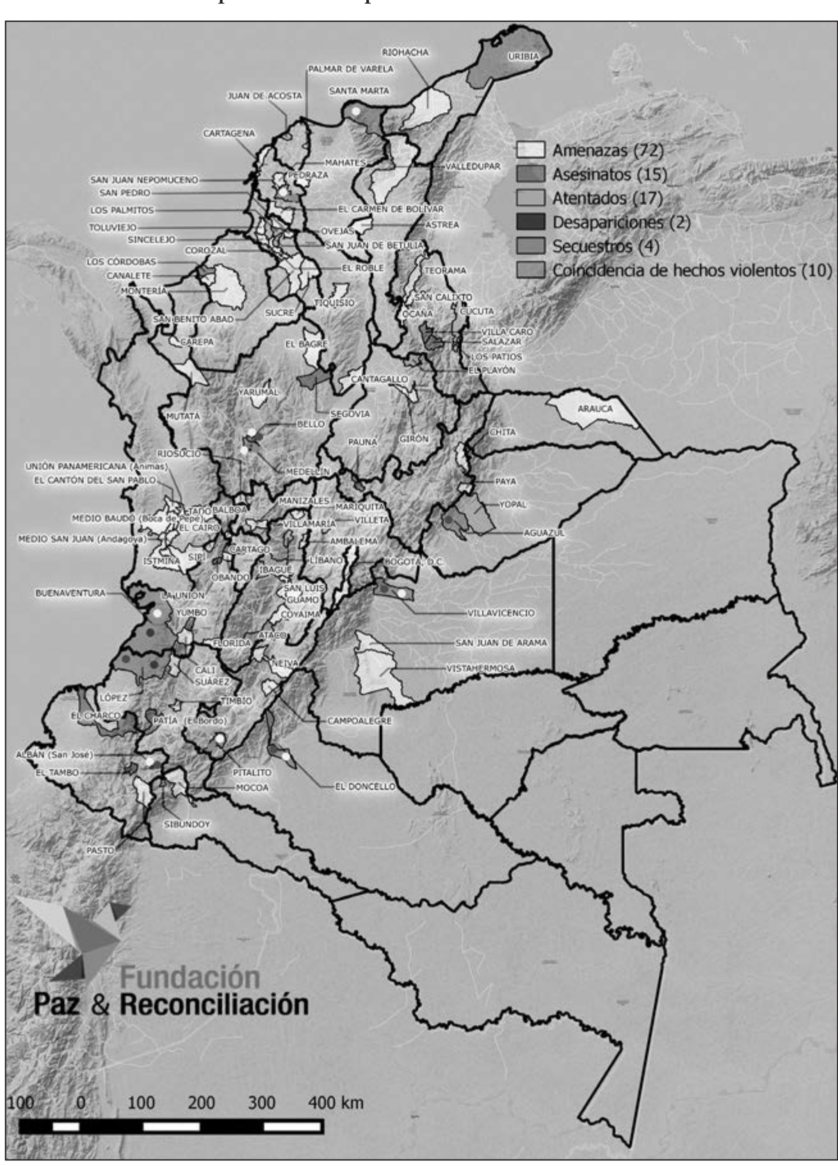
Fuente: Elaboración propia

Este cuadro permite observar un total de 24 migraciones, de las cuales 15 de ellas (el 63%) han sido de diputados que fueron avalados en 2007 por partidos de la parapolítica y en 2011 son avalados por otros partidos más nacionalizados. De hecho, el Partido de la U fue la agrupación partidaria que más absorbió a los electorados de dichas etiquetas. El siguiente cuadro así lo demuestra:

Dicho proceso de camuflaje electoral, permitió que una gran cantidad de estructuras lograran mantener prácticas criminales. El siguiente mapa muestra la violencia política para las elecciones locales de 2015. Resulta interesante como cerca del 50% de las agresiones contra candidatos a alecciones locales se dieron en zonas que no eran de presencia de las guerrillas, que eran para la fecha las que ejercían violencia política organizada.

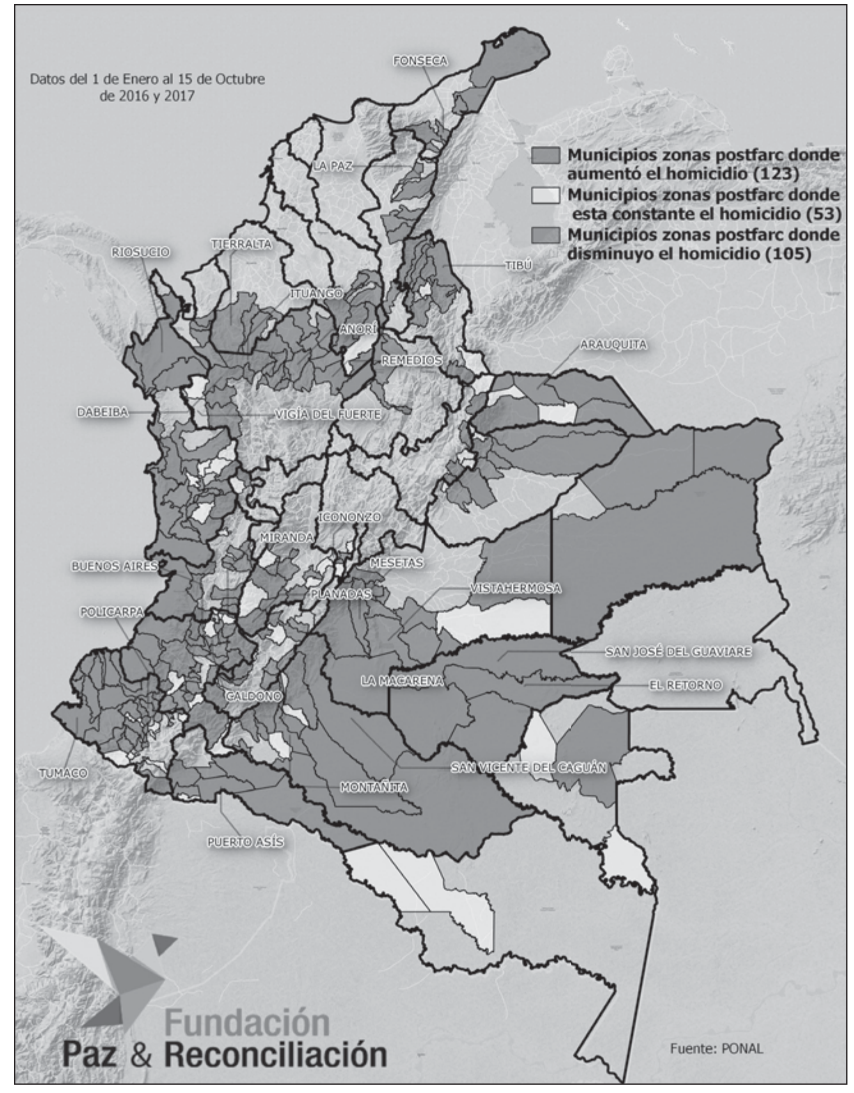
El siguiente mapa muestra los municipios del posconflicto o zonas posfarc. Eran los municipios donde operaron las FARC por décadas y desde finales del año 2016 con el repliegue de esta guerrilla producto de las negociaciones de paz quedaron sin FARC.

Mapa 3. Violencia política elecciones locales 2015



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación

Mapa 4. Comportamiento de homicidios de 2016 a 2017 en zonas postfarc



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación

Al comparar los dos mapas, es importante ver los municipios de la Costa Atlántica, los cuales desde hace más de una década no tenían presencia guerrillera, pero acumulan un número importante de acciones de violencia contra candidatos a cargos públicos. Uno de los resultados de las investigaciones en 2011, que quedó consagrada en el libro de "Democracias en venta", logró demostrar que los mayores niveles de competencia electoral en zonas de periferia colombiana, llevan, ante la incertidumbre de los resultados electorales, a que los candidatos tiendan a aceptar recursos ilegales para financiar campañas o a utilizar la violencia como mecanismo de competencia política.

El siguiente cuadro analiza los resultados electorales en las elecciones locales de 2011. Se estudia particularmente la tasa de reelección de las asambleas departamentales.

Cuadro 4. Tasa de relección asambleas departamentales. 2011

Departamento	No. Total de curules	No. de curules reelegidas	Tasa de reelección
Amazonas	11	4	36%
Antioquia	26	9	35%
Arauca	11	2	18%
Atlántico	14	5	36%
Bolívar	14	7	50%
Boyacá	16	6	38%
Caldas	14	2	14%
Caquetá	11	1	9%
Casanare	11	1	9%
Cauca	12	2	17%
Cesar	11	2	18%
Chocó	11	4	36%
Córdoba	13	4	31%
Cundinamarca	16	6	38%
Guainía	11	3	27%
Guaviare	11	2	18%
Huila	12	1	8%

La Guajira	11	3	27%
Magdalena	13	5	23%
Meta	11	3	27%
Nariño	14	3	21%
Norte de Santander	13	5	38%
Putumayo	11	1	9%
Quindío	10	3	30%
Risaralda	12	1	8%
Santander	16	3	19%
San Andrés	11	3	27%
Sucre	11	0	0%
Tolima	14	2	14%
Valle del cauca	21	2	10%
Vaupés	11	3	27%
Vichada	11	2	18%

Fuente: Elaboración propia

Este cuadro demuestra que:

> En 17 departamentos (es decir, el 53%), la tasa de reelección osciló entre el 0% y el 25%; en 15 departamentos (es decir, en el 47%), la tasa osciló entre el 26% y 50%. Y en ningún departamento (0% de los casos), más del 50% de los diputados electos en la Corporación, se pudieron reelegir. Esto confirma la hipótesis expuesta de que, las Asambleas departamentales se han convertido en un espacio de representación política bastante diverso y competitivo (Ávila Martínez y Velasco 2011).

Mírese los departamentos de la Costa Atlántica, como Bolívar, Magdalena, Atlántico o Sucre, que fueron los más influidos por el paramilitarismo en el país, para 2011 en las elecciones locales se da una gran tasa de recambio y para 2015 son los departamentos más afectados por violencia política.

Cuadro 5. Número de participantes electos en elecciones locales 2015. Altamente criminalizados

Partido	Contratistas	GAI-Narco-tráfico	Heredero	Investiga-ción	Parapolítica	Total general
AICO	0	0	0	0	1	1
Cambio Radical	0	0	2	0	0	2
Coalición	1	1	3	4	0	9
Firmas	2	0	1	0	0	3
MAIS	0	0	1	1	0	2
Opción Ciudadana	1	0	2	1	0	4
Partido Conservador	0	2	3	2	1	8
Partido de la U	1	0	2	0	0	3
Partido Liberal	0	1	6	2	2	11
Total general	5	4	20	10	4	43

Para las elecciones locales de 2015, según investigaciones de la Fundación Paz y Reconciliación, se lograron detectar 152 candidatos altamente criminalizados. Del total de candidatos, el 81% tenía altas probabilidades de salir elegidos.

De ellos al final ganaron 43, el Cuadro 5 discrimina dicha situación por partido y por tipo de relación con la ilegalidad.

Los candidatos y nuevos mandatarios electos cuestionados no son homogéneos en sus vínculos con la ilegalidad. Existen varios tipos de relaciones. Pero lo cierto es que ante la posibilidad de perder utilizan la violencia como un recurso más.

Violencia política asociada a las guerrillas

A diferencia de los grupos paramilitares, los grupos guerrilleros no se dedicaron a aliarse con la clase política tradicional o a cooptar el Estado. En cambio se dedicaron a destruirlo y para ello utilizaron dos estrategias: El boicot electoral y el vacío de poder.

Para el caso de las FARC, desde 1993 comenzaron una gran ofensiva militar en el sur del país. Las FARC para ese año realizaron su octava conferencia guerrillera, que reunió a toda la comandancia de todas las regiones de Colombia. Allí, luego de la masacre del partido de izquierda de la Unión Patriótica, las FARC desataron lo que para muchos es una venganza. Intentaron negociar en la década de los años ochenta y el Estado, aliado con grupos paramilitares, los masacró. De tal forma, que en los años noventa del siglo XX se fueron a la guerra frontal.

Fue de tal magnitud el avance de las FARC desde 1995[3] que centenares de cabeceras urbanas de municipios fueron destruidas entre 1996 y 2002. El siguiente gráfico nos muestra la evolución anual de las tomas guerrilleras a municipios discriminadas por autor.

Gráfico 5. Evolución anual de las tomas a cabeceras municipales realizadas por grupos guerrilleros. 1985-2009

Fuente: Bases de datos Corporación Nuevo Arco Iris

3 En 1995 las FARC adoptaron la denominada estrategia de "La nueva forma de operar", que si bien se había aplicado desde 1993, se confirmó como estrategia militar del grupo guerrillero desde 1995. En términos específicos significaba la formación masiva de columnas móviles que se debía componer por no menos de 200 guerrilleros y la concentración y movilización de grandes contingentes de tropa en varias regiones del país. El máximo esplendor de esta estrategia militar se vivió en el oriente del país donde la Columna JJ Rondón llegó a concentrar y realizar ataques con más de 1 000 guerrilleros.

Nótese como, sólo en 1998, hubo más de 70 cabeceras urbanas destruidas. Si bien, las FARC nunca estuvieron cerca de tomarse el poder se puede decir que para 1999 habían ganado la guerra a la fuerza pública colombiana en el sur del país. Los ataques tenían como fin sacar la institucionalidad de los municipios, los alcaldes debían despachar desde la capital departamental, las estaciones o comandos de policía fueron destruidos y decenas de municipios quedaron sin presencia de la fuerza pública. A ese fenómeno se le denominó "vacío de poder".

La ofensiva militar se acompañó de una política casi de nivel nacional de incrementar el secuestro de autoridades públicas y desplazamiento de mandatarios locales. "Los secuestros masivos contra funcionarios públicos fue justificada como reacción ante la creación de las Convivir (Diario El Tiempo, 1997), que para ese momento se expandían por todo el país" (Ávila Martínez 2009, 34). El secuestro y asesinato de autoridades públicas no sólo buscaban el colapso del Estado; se enfocaban como retaliación por la matanza de la UP. A esto se le denominó boicot electoral.

El siguiente cuadro muestra el total de los hechos de violencia contra el sector político durante los periodos electorales.

Es necesario aclarar, que en el anterior cuadro no se muestran los hostigamientos e intimidaciones que produjeron la renuncia de miles de candidatos a cargos públicos entre 1997 y 2007 (Ávila Martínez 2010). Al

Cuadro 6. Hechos de violencia contra el sector político

Años/Procesos electorales	Homicidios	Secuestros	Atentados	Total hechos
1997	165	431	153	749
1998	76	307	67	450
2000	97	118	27	242
2002	144	124	63	331
2003	132	42	36	210
2006	81	14	27	122
2007	88	17	63	168
Totales	783	1053	436	2272
% del total	34%	46%	19%	100%

Fuente: Policía Nacional

momento de discriminar, el cuadro anterior y observar la autoría de los hechos, es notorio que son las FARC las que han liderado estas acciones, mientras que los grupos paramilitares en muy pocos casos. Esto se debe a que desde la década de los ochenta las relaciones entre las élites políticas y económicas locales y los grupos paramilitares fueron muy estables y estrechas. El siguiente cuadro muestra dicha discriminación:

Cuadro 7. Autoría de los hechos de violencia contra el sector político

Año/Grupo	FARC	ELN	EPL	AUC	Narco	ERP	Del común	Indeterminado
1997	505	75		11	2		40	118
1998	217	139	10	7		5		70
2000	71	49	9	51		5		57
2002	207	36	8	32		2	2	44
2003	108	13		46			10	33
2006	49	3		2	2		39	27
2007	83	3			1		19	62
Totales	1240	318	27	149	5	12	110	411
% del total	55%	14%	1%	7%	0,2%	1%	5%	18%

Fuente: Policía Nacional

La misma estrategia aplicó el ELN en casi todas sus zonas de influencia a excepción del departamento de Arauca. Al final este proceso destruyó gran parte de la base política de las guerrillas.

La explicación de la destrucción es que muchos líderes sociales cercanos a las guerrillas querían participar de elecciones, y tener un proyecto político dentro de los juegos de la democracia Colombia. La negativa de las guerrillas, llevó a que estos líderes se alejaran de las guerrillas, y sumado a la ofensiva paramilitar y de la Fuerza Pública en esos años, la base política de las guerrillas fue diezmada de forma importante.

Desde 2010 las FARC cambiaron la estrategia, el saboteo electoral y lo dejaron de lado. Si bien se presentaron algunas acciones militares el día de elecciones comenzó a transcurrir en normalidad. Para 2014 prácticamente no hubo acciones armadas. No debe olvidarse que para ese año las FARC,

en el marco de las negociaciones de paz, habían declarado ceses unilaterales como muestra de voluntad de paz. Esas fueron las primeras elecciones en paz para Colombia.

La primera tregua fue declarada entre el 20 de noviembre de 2012 y el 20 de enero de 2013 el cese fue cumplido en cerca de un 90%. Durante la segunda tregua, entre el 15 de diciembre de 2013 y 15 de enero de 2014 el cese se cumplió en cerca de un 95%. En la tercera tregua, declarada entre el 18 y 28 de mayo de 2014, el cese se cumplió en un 100%, solo una acción armada no quedó del todo esclarecida, ocurrida en la Unión Peneya departamento del Caquetá. La cuarta tregua se desarrolló entre el 9 de junio y el 30 de junio de 2014. Para ese momento la tregua se cumplió en un 97%, solo se produjo una acción violatoria. El siguiente gráfico muestra los niveles de cumplimiento de las diferentes treguas.

Candidatos de todo espectro ideológico lograron hacer campañas electorales. No se presentaron acciones de asesinato de esta guerrilla, y tampoco del ELN. Es decir la violencia política contra-estatal descendió a cero.

Proyecciones en la Colombia posfarc

La conclusión obvia luego de leer lo anterior es que la violencia política contra-estatal de las guerrillas, que trajo miles de muertes, secuestros, y amenazas desapareció casi en su totalidad. Si bien aún se mantiene la guerrilla del ELN, todo parece indicar que la violencia política en las zonas donde opera esta guerrilla se reducirá drásticamente, pues se prevé ceses unilaterales durante de las negociaciones de paz en periodo electoral.

Igual se puede plantear de la violencia política que ejercieron los grupos paramilitares. Aunque aún quedan los denominados grupos neo-paramilitares, o que surgieron luego de la desmovilización paramilitar no hay una estrategia sistemática de eliminar líderes por parte de estas organizaciones criminales, como las hubo en el pasado. Si bien han cometido acciones de violencia política todo parece indicar que es producto más de tipos de servicio que estas organizaciones les prestan a agentes legales que pagan para asesinar la competencia política.

Sin embargo, aún existe aquella violencia política producto de la competencia política. El siguiente gráfico muestra la victimización a líderes sociales luego de la firma del acuerdo de paz en 2016. 95 homicidios, es decir, que cada cuatro días asesinan un líder social en Colombia.

Gráfico 6. Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados desde la firma del acuerdo

Fuente y elaboración: Fundación Paz y Reconciliación.

Al discriminar por departamento las victimizaciones, el resultado se aprecia en el Mapa 5.

Tres cosas son importantes mencionar. Primero, no hay sistematicidad desde el punto de vista de los victimarios: por ejemplo, el clan del golfo asesina líderes sociales en el Urabá, pero no en otras zonas donde ellos controlan la vida social, como la zona metropolitana de Cúcuta o el departamento del Magdalena. Pareciera que la sistematicidad viene por el perfil de la víctima, casi el 80% de los asesinados son: 1.líderes de víctimas y restitución de tierras, 2. miembros de Juntas de Acción Comunal, y 3. personas que iban a participar en política a en las elecciones de 2018. Lo que las investigaciones indican es que hay gente en la "legalidad" que contrata criminales para eliminar la competencia política.

Mapa 5. Violaciones de DH contra líderes sociales y defensores de derechos humanos del 24 de noviembre de 2016 al 31 de octubre de 2017

307 Violaciones de derechos humanos del 24 de Noviembre de 2016 al 31 de Octubre de 2017

Agresiones Sexuales (2)
Amenazas (171)
Atentados (33)
Desapariciones Forzadas (2)
Homicidios (95)
Secuestro (4)

Fundación
Paz & Reconciliación

Fuente y elaboración: Fundación Paz y Reconciliación.

En segundo lugar, el Estado colombiano, entendido como el aparato institucional nacional, las élites nacionales y el empresariado urbano, ya no practican la violencia contra sectores contrarios ideológicamente. Sin embargo a nivel local, la violencia es un mecanismo más de competencia electoral. Es un recurso entre otros.

Tercero, el proceso de paz con las FARC trae el comienzo del fin de la estigmatización política. Es decir, tradicionalmente agentes institucionales deslegitimaban la protesta social y la competencia política acusándolos de ser guerrilleros infiltrados. Ahora que ese recurso retórico no existe, se ha producido en Colombia una explosión de protesta social. Habrá que esperar cómo reaccionará la élite local y regional. Por el momento si bien la violencia ha bajado, se mantiene esa violencia selectiva contra líderes sociales como se vio antes. Dentro de esto mismo comienza a preocupar la violencia contra el nuevo partido que nació del grupo guerrillero de las FARC. Cerca de 30 homicidios de exguerrilleros se han presentado.

Colombia vive un periodo de transición, y habrá que esperar si se logra sacar la violencia de la política, o se revierte lo alcanzado hasta ahora y regresamos a un nuevo escenario de violencia, tal vez diferente al anterior, pero será un nuevo ciclo de violencia. Todo parece indicar que dependerá de los resultados electorales en 2018.

Bibliografía

Arias, Angélica y Tatiana Acevedo. 2010. “Monografía político electoral Departamento de Magdalena 1997-2007”. En *Y refundaron la patria… De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* editado por Claudia López. Bogotá: Editorial Random House Mondadori. Versión CD.

Ávila Martínez, Ariel. 2010. “Injerencia política de los grupos armados ilegales”. En *Y refundaron la patria…De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* editado por Claudia López. Bogotá: Editorial Random House Mondadori.

____ 2011. *Homogenización política, para-política y democracia local*. Bogotá: Fescol.

Ávila Martínez, Ariel y Juan David Velasco. 2011. ¿Perder es cuestión de método? Elecciones locales, escenarios partidistas y redes políticas altamente criminalizadas en Colombia. Bogotá: Fescol. Documento sin publicar.

Ávila, Ariel y Eder Caicedo. 2010. "Monografía político electoral Departamento de Magdalena 1997-2007". *Y refundaron la patria… De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* editado por Claudia López. Bogotá: Editorial Random House Mondadori. Versión CD.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1999. Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Punto 53. Capítulo de Libertad de asociación y derechos polípticos.

Gibson, Edward. 2006. "Autoritarismo subnacional estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos". *Revista Desafíos. Vol 14.* Bogotá.

López Claudia, editora. 2010. *Y refundaron la patria… De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Editorial Random House Mondadori.

López, Claudia y Oscar Sevillano. 2008. "Balance político de la parapolítica". *Revista Arcanos, 14*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoíris.

Misión de Observación Electoral, MOE. 2010. Mapas de riesgos por anomalías e irregularidades Electorales. Bogotá: MOE.

Romero Vidal, Mauricio. 2003. *Paramilitares y autodefensas*. Bogotá: Editorial Planeta.

Weber, Max. 1998. "Tipos de dominación". En *Economía y Sociedad.* México: Fondo de Cultura Económica.

Valencia, León y Ariel Ávila Martínez. 2014. *Herederos del mal. Ilegalidades, clanes y mermelada.* Congreso 2014-2018. Ediciones B. Agosto.

Verdad Abierta. 26 de Agosto de 2008. La Red antocorrupción de Jorge 40.

IV. Lo político en la política de la seguridad

Entre revolución y represión en Venezuela

Roberto Briceño-León[1]

Para el año 2017 Venezuela era uno de los cinco países con mayor violencia en el mundo. Los datos sobre homicidios no eran claros, pues, después de doce años de censura de las cifras oficiales y en un país altamente dividido políticamente, las dudas sobre la magnitud de los homicidios se habían incrementado. Los centros de investigación de las siete universidades nacionales, públicas y privadas, agrupadas en el Observatorio Venezolano de Violencia, estimaron una tasa de 91,8 víctimas por cada cien mil habitantes para el año 2016 (OVV 2016). Pocos meses después, la Fiscalía General de la República, la única instancia del Estado que se pronunció, ofreció otros datos y según su estimación la tasa de homicidios era de 71 fallecidos por cada cien mil habitantes (Ministerio Público 2017). El Gobierno nacional, una vez más calló y no dio cifras, pero se molestó con la Fiscal General por las afirmaciones y datos contenidos en su informe anual.

Ciertamente no hay consenso sobre las cifras de violencia, en muchos otros países tampoco lo hay, sólo que en Venezuela la incertidumbre pudiera ubicarse en la polémica entre si la tasa de homicidios es de 71 o de 91 asesinatos por cada cien mil habitantes. Cualquiera de las dos cifras ex-

1 Sociólogo. Doctor en Ciencias Sociales. Profesor titular de la Universidad de Central de Venezuela y director del Laboratorio de Ciencias Sociales, LACSO. Desde el año 2005 es coordinador del Observatorio Venezolano de Violencia –OVV-. Ha sido profesor de la Universidad Sorbonne-Nouvelle, Paris III, Associated Fellow del Saint Antony's College, Oxford University, e investigador del Wilson Center de Washington DC. Tiene más de 200 artículos científicos y 24 libros publicados, entre ellos *Sociología de la violencia en América Latina* (Quito, FLACSO, 2008) y *Ciudades de vida y muerte* (Caracas, Alfa, 2016). Correo electrónico: roberto.bricenoleon@gmail.com

tremadamente altas, y que representan una mortalidad al menos tres veces superior a la de Colombia, Brasil o México. Y, con cualquiera de las dos tasas, Venezuela continúa ubicándose entre los cinco países más violentos de mundo (UNODC 2013).

¿Cómo pudo ocurrir que uno de los países que, por años, fue considerado pacifico, terminara en la lista de los más violentos? La explicación para nosotros está en la política.

El enigma de Venezuela

Durante varias décadas, los académicos discutieron las razones por las cuales Colombia era un país violento y Venezuela, su vecino cercano, no lo era. Los argumentos eran muy diversos, algunos decían que había una cultura de la muerte que se había instalado en Colombia desde los tiempos de la guerra de independencia, pues, aunque muchos de los jefes militares eran venezolanos, la tropa que peleaba y mataba había estado integrada mayoritariamente por colombianos, y desde allí, se sostenía, se había instalado una violencia en la cultura (Deas 2006). Otros intentaban encontrar su origen en las condiciones sociales que habían surgido de la riqueza petrolera de Venezuela, las cuales hacían disímiles la situación de pobreza o la desigualdad entre ambos países, siendo Colombia más pobre y desigual que Venezuela.

Esa diferencia se mantuvo durante casi todo el siglo XX, y en especial en su segunda parte, ya que desde los años cincuenta, con el inicio de la llamada Guerra del Llano en Colombia, y hasta fines de siglo, las tasas de homicidio de Colombia fueron dos o tres veces superiores a la de Venezuela. Esta situación se modificó a comienzos del siglo XXI y, en un proceso opuesto, los asesinatos aumentaron en Venezuela y al poco se inició una disminución sostenida en Colombia. Para el año 1997, la tasa de homicidios de Colombia fue de 67 fallecidos por cada 100m/h, tres veces superior que la de Venezuela, donde para ese año fue de 19 por cada 100m/h. Quince años después, Venezuela alcanzaba la tasa de 67 fallecidos por cada 100m/h, mientras que en Colombia los asesinatos se había reducido a una tasa de 33 por cada 100m/h. La situación se había invertido y Venezuela

padecía el doble de muertes violentas que Colombia (Briceño-León 2017).

Lo singular y enigmático para muchos ha sido que eso ocurrió durante el mismo lapso de tiempo que se incrementaba la riqueza en Venezuela, y que había un Gobierno que la distribuía a manos llenas entre la población. Para el año 1997 el precio del petróleo, el principal producto de exportación del país, rondaba los diez dólares por barril, una década después, para el año 2007 estaba cercano a los 140 dólares, catorce veces más. Esto significaba, que en ese periodo el Gobierno nacional dispuso de al menos diez veces más riqueza que a fines de los años noventa. Y fue en ese mismo periodo en el cual se produjo el incremento de la tasa de homicidios en el país, ocurrió en el momento de mayor bonanza económica y cuando, como resultado de las políticas redistributiva del ingreso petrolero, disminuyó la pobreza y la desigualdad. Cuando hubo más riqueza, fue cuando aumentó la violencia (Briceño-León 2016).

La decisión política de no-reprimir

A varias causas podemos atribuir el incremento del delito y la violencia durante el Gobierno de Hugo Chávez, pero una primera circunstancia fue la decisión política de no perseguir a los delincuentes ni utilizar las fuerzas policiales para la contención de la violencia (Chávez 2010c). Es una decisión extraña desde el punto de vista del ejercicio del Gobierno, pero tenía un fundamento político. Por un lado, el Gobierno quería evitar los costos que siempre tiene asociados una acción de control del delito, en particular los abusos que pueden cometer los funcionarios policiales. Por el otro, quería enviar un mensaje de tolerancia y laxitud que lo pudiera distanciar de la imagen represiva que han tenido por siempre asociados los militares en el Gobierno.

Es singular, pues esa misma imagen de un militar que podía controlar el delito y la violencia le había servido para captar votos durante la campaña electoral. Las personas, atemorizadas por el delito y cansadas de la ineficiencia del Gobierno, vieron en el militar una esperanza de cambio social y de aplicación de la mano dura que pudiera disminuir la criminalidad. Sin

embargo, la acción del Gobierno y el mensaje presidencial se orientaron en otra dirección, la de no-reprimir a los delincuentes, ni aplicar la ley.

En ese mismo año de 1999 entró en vigencia el nuevo Código Orgánico Procesal Penal que era un código garantista, introducía nuevas exigencias en los procedimientos para la detención de los infractores y le ponía coto al abuso policial. La poca preparación previa a los funcionarios policiales y judiciales para su aplicación, así como la poca claridad practica de las requeridas condiciones de la "flagrancia" que eran exigidas para realizar una detención, llevaron a una paralización de la acción policial, lo cual coincidía con los intereses políticos del presidente. Así entonces, la decisión política de no-reprimir se juntó con el desconcierto o la voluntad de saboteo de los funcionarios policiales para hacer cumplir la ley (Briceño-León 2012).

La justificación del delito

La decisión de no-reprimir, además de tener un propósito instrumental de cambiar la imagen y aumentar la simpatía presidencial, tenía un sustento teórico. El argumento subyacente estaba en la explicación del delito como un resultado de las condiciones de pobreza, desigualdad de la población. Los delincuentes robaban porque eran pobres y tenían necesidad, y por lo tanto no era correcto detenerlos o castigarlos, porque ellos no tenían la culpa, la culpa la tenía la pobreza, el sistema social en el cual ellos se encontraban. Al comienzo de su Gobierno, el presidente Chávez desconcertó al país al afirmar públicamente que si alguien robaba por necesidad, porque su familia tenía hambre, el robo estaba justificado, no era censurable ni criticable.

El impacto de estos mensajes son difíciles de mesurar, pero el tema de la justificación del delito por necesidad, que puede ser el tema de una acalorada discusión en las cátedras de sociología o filosofía del derecho, puesta en la boca de un presidente, se convierte no sólo en una justificación, sino, quizá también, en una incitación a delinquir.

La consecuencia de este razonamiento es que no hay política de seguridad, de control del delito que involucre a la policía, sino que, como se

asume que la causa del delito es la pobreza, lo que se debe hacer es aplicar políticas para reducir la pobreza y de inmediato, de manera casi automática, se reducirán los crímenes y la violencia (Chávez 2010). Esto fue en gran medida es lo que se llamó una "política de izquierda" en seguridad y que básicamente se redujo a evitar la acción policial y propiciar las políticas sociales de empleo y educación.

Violencia y lucha de clases

Pero existía un componente adicional. La violencia era entendida como una expresión del conflicto en la sociedad, era la voz alzada de los pobres y los explotados, era una manifestación de la lucha de clases.

La tesis que sostiene que la violencia es una expresión legítima de la lucha de clases no es nueva, ha sido un componente central en el pensamiento revolucionario, pues se asocia de manera directa con la rebelión de los oprimidos, llámense éstos esclavos, siervos de la gleba, burgueses, campesinos o proletarios. Se asocia, y ha interpretado por igual, la rebelión de Espartaco en Roma, la actuación de Robespierre en Francia, el terrorismo en Italia o las guerrillas en América Latina. Esa vaga idea política se usó para interpretar la violencia delincuencial que se estaba incrementando en Venezuela a comienzo del siglo. Sostenían algunos, desde las filas políticas afectas al Gobierno, que la violencia de los robos y asesinatos que ocurrían en el país eran una expresión de la guerra que soterradamente libraban los pobres contra los ricos, formaba parte de la batalla que libraban "los condenados de la tierra", según la expresión de Fanón.

Ese razonamiento tenía entonces dos componentes. Por un lado estaba su parte expresiva: la violencia era una consecuencia, una forma de comunicar el rechazo a las condiciones sociales de pobreza. Por otro lado, estaba su parte funcional: si la violencia era la expresión de los sometidos y los explotados, podía ser entonces una herramienta para el cambio social y la revolución (Chávez 2010b). Al fin y al cabo, ya lo habían descrito muy bien Marx y Engels en su Manifiesto Comunista, la violencia no sólo era un componente de la historia de la lucha de clases, sino que tenía una

relevancia fundamental como palanca de las transformaciones sociales, y por eso se atrevieron a sostener que la "violencia era la gran partera de la historia". La violencia, entonces, como una herramienta revolucionaria no era mala, y bien podía servir al cambio social y político, por ello debía de ser apoyada y estimulada o, al menos, permitida.

El elogio de la violencia

Es en esos territorios donde se debe buscar la explicación al incremento de los homicidios, robos y secuestros en Venezuela. Como la violencia no era mala, podía ser útil a los fines políticos de la revolución y había que defenderla.

En Venezuela hay una vieja máxima que le repiten los padres y los maestros a los niños. La máxima reza así: la violencia es el arma de los que no tienen la razón. Yo recuerdo claramente como la repetían en la casa de mis abuelos, en las montañas andinas, cada vez que se formaba una pelea entre los primos. De igual modo, lo hacen los maestros en las banales trifulcas de las escuelas. El propósito educativo y social ha sido siempre muy claro: despojar de legitimidad a los actos violentos y exaltar los argumentos de la razón como la forma apropiada de dirimir los conflictos. Es algo muy simple, pero muy arraigado en la cultura popular venezolana. Ahora bien, desde los inicios de su Gobierno, el propio presidente Chávez se encargó en sus discursos televisados de refutar la máxima y afirmar, con la autoridad presidencial, que tal afirmación estaba equivocada, que era erróneo y falso decir que la violencia era el arma de los que "no tenían la razón". Con lo cual se colaba, implícitamente, lo contrario.

El elogio de la violencia y de las armas fue una constante en los mensajes del Gobierno. La fuerza política que integraba el Gobierno era descrita como una "alianza cívico-militar" y el proceso era descrito repetidamente como una revolución "pacífica, pero armada", y en la expresión se insinuaba, de manera ambigua, que se contaban con el apoyo de las armas, sin especificaciones si se trataba de las del ejército regular del país o de otras agrupaciones armadas no institucionales.

De igual modo se realizó, desde un primer momento, un elogio a las figuras violentas de la historia nacional y extranjera. Las figuras militares y guerrilleras recibieron especial atención y destaque. Las fotos y referencias al Che Guevara se colocaron desde el primer momento en las oficinas públicas y si bien la famosa foto de Alberto Korda de 1960 se había popularizado en el mundo, no sólo como un ícono contracultural, sino quizá como el producto de consumo cultural capitalista más evidente y globalizado, su vistosa presencia en lugares de honor de los edificios ministeriales, creaba suspicacias. Los empleados y visitantes podían detectar una intencionalidad que iba más allá de un fetiche cultural y esto produjo reacciones molestas en la población.

En los Andes venezolanos se construyó una estatua homenaje al Che Guevara y, para intentar suavizar las críticas, se argumentó que se trataba del homenaje a un médico humanista y no a un guerrillero. Claro, resultaba un contrasentido en esa zona, pues allí cerca habían nacido varios médicos famosos y humanistas, a los cuales no se la había construido estatuas oficiales, tales como José Gregorio Hernández, un médico dedicado a los pobres, que la Iglesia Católica lo ha hecho "beato" y aunque está camino de la santidad en el Vaticano, desde hace años el fervor popular lo ha convertido en el más popular de los santos populares de Venezuela. También eran oriundos de la zona Rafael Rangel o Arnoldo Gabaldón, ambos médicos famosos y dedicados al bienestar público, pero que no eran militares o guerrilleros, y no recibieron la atención oficial. Al poco tiempo, en una noche cualquiera, la estatua al Che fue destruida a martillazos por vecinos anónimos.

Las figuras emblemáticas y muertas del movimiento guerrillero venezolano de los años sesenta fueron convertidos en los héroes de la revolución chavista. Américo Silva, Argimiro Gabaldón o Fabricio Ojeda, recibieron honores, se nombraron calles y plazas, escuelas y cuarteles, en su memoria. La Asamblea Nacional realizó actos de homenaje con "capillas ardientes" en 2012 y sus ataúdes fueron trasladados al Panteón Nacional.

De igual modo se celebraba a los guerrilleros colombianos. En el año 2008, luego del ataque del ejército colombiano al campamento guerrillero y la muerte de Raúl Reyes en territorio ecuatoriano, el presidente Chávez guardó un minuto de silencio en su homenaje y antes de ordenar

el despliegue de diez batallones de tropas a la frontera con Colombia. En Caracas, a poca distancia de la oficina presidencial, se erigió un monumento con una estatua del fundador de la guerrilla colombiana, Tirofijo Marulanda, y al acto de develación del busto asistieron líderes políticos y diputados del partido oficialista.

Lo que nos parece importante destacar, más allá de los juicios y opiniones que cada quien puede tener acerca de estas personas, o de los temas del respeto de la soberanía territorial, es que ha habido un elogio de la violencia y de los individuos violentos durante todo ese periodo y, si bien su propósito y contenido podía ser de carácter político, su impacto en la sociedad ha sido generalizado. Por eso sostenemos que, si bien la gran mayoría de los homicidios no han tenido una intencionalidad política, su ocurrencia ha sido propiciada por mensajes y comportamientos políticos.

La censura y la historia oficial

En los cinco años anteriores al Gobierno de Chávez, el número de homicidios se había mantenido estable y, entre oscilaciones, se pudo incluso registrar una leve reducción que llevó de 4 733 fallecidos en 1994 a 4 550 muertos en 1998, año de la campaña electoral. A partir de la toma de posesión del nuevo Gobierno, a comienzos de 1999, se inició un inmediato y fuerte incremento de la violencia que hizo que al finalizar ese año se contabilizaran 5.968 fallecidos, es decir 1 418 asesinatos más que el año anterior. Y en el segundo año de gobierno alcanzaron los 8 022 decesos violentos, lo cual representaban 3 472 homicidios más que el año de la campaña electoral. En los dos primeros años de Gobierno de Chávez casi se duplicaron los homicidios.

Las razones de este rápido y temprano incremento fueron tanto la decisión política de "no-reprimir" como la entrada en vigencia del nuevo Código de Procesamiento Procesal Penal que antes hemos mencionado. Aunque el Código fue reformado varias veces en los años siguientes, los homicidios continuaron en aumento, así como la conflictividad política. Para inicios del año 2004 se dieron a conocer las cifras oficiales de las muertes violentas

del año anterior, las cuales mostraban que los homicidios sumaban los 11 342 fallecidos. Casi tres veces más que al inicio del gobierno, un incremento y una magnitud muy difícil de explicar y justificar para cualquier funcionario público. La decisión que se tomó en ese entonces fue aplicar la censura y prohibir la difusión de los datos de criminalidad del país.

A partir del año 2004 no son públicas las cifras oficiales de los delitos de robos, secuestros, violaciones, homicidios… Los reportes de victimización, que por décadas se ofrecían semanal o mensualmente, y que se compilaban anualmente y hacían públicas en los informes oficiales y en las páginas web de la oficina de estadística nacional o de los ministerios, dejaron de publicarse. Y los datos que se encontraban ya digitalizados fueron retirados de internet, la sala de prensa de la sede de la policía de investigación donde se ofrecían los datos y respondían las preguntas, fue clausurada.

Esa situación de censura se mantenía todavía en el año 2017, luego de trece años de prohibición de la información y donde los únicos datos ofrecidos por el Gobierno han sido declaraciones aisladas de los funcionarios, para dar informaciones puntuales, de periodos temporales muy cortos, o de agregados y de porcentajes ofrecidos sin evidencias que los sustenten. La voluntad de censura ha sido muy clara durante este periodo, se ha tratado de ocultar la realidad, y la única explicación posible es que se ha hecho con el propósito de esconder el problema y de intentar crear una versión oficial de la realidad y la historia (Daniels 2015).

La negación del problema

La construcción política de la historia oficial tuvo como propósito fundamental la negación del problema y eso se construyó a partir de tres componentes de normalización de la situación: en primer lugar que el problema no era nuevo, sino que igual que antes, que se había heredado del pasado; lo segundo era que el problema era igual a los otros países, y, el tercero, que no que afectaban a las personas, sino que eran asesinatos que se cometían entre las bandas delincuenciales y que por lo tanto no debían contabilizarse como homicidios.

En una alocución televisada en el año 2008, el presidente Chávez dijo:

> Que la Venezuela de hoy es un país mucho más inseguro que hace nueve años, es una mentira del tamaño de una catedral. Qué hay todavía mucha inseguridad, claro, la hay en el mundo y aquí también. Pero decir que hoy la Venezuela que tenemos está azotada por la inseguridad es, prácticamente, desconocer el pasado, como algunos pretenden. Esos sectores, ¡vaya, cómo manejan cifras!, con qué irresponsabilidad, tratando de engañar al pueblo… (Chávez 2009, 29).

Para ese año de 2008 el número de homicidios registrados en los archivos de la oficina de estadística del Gobierno nacional fue de 14 589 fallecidos, es decir, 10 039 asesinados más que nueve años antes, con un incremento del 320% en los datos oficiales. Y para ese mismo año, Venezuela ya había superado el número absoluto de asesinatos que se cometían en Colombia y la tasa de 52 homicidios por cada cien mil habitantes de Venezuela era el doble de la que padecían Brasil o México.

El propósito político era entonces negar una evidencia contundente y para ellos se apelaba a estos artilugios, que se pretendían fueran creíbles por la ausencia de cifras oficiales en el país. Pero, como aun así, para los habitantes del país resultaba palpable el crecimiento de la violencia, se utilizaba un recurso que buscaba restarle importancia a las víctimas al convertirlas en muertes degradadas, deshumanizadas, no tenían relevancia, no eran personas porque eran delincuentes, y merecían tal destino o, al menos, no debían ser tomados en cuenta para la contabilidad de la violencia. Estas medidas y mensajes, que procuraban disminuir el costo político de la inseguridad para el Presidente y el Gobierno, en lugar de contribuir a buscar soluciones, lo que hizo fue agravar el problema, y así se pudo constatar en los años siguientes.

La violencia como medio político (y criminal) legítimo

La resultante de los mensajes y prácticas oficiales era el establecimiento de la violencia como un medio político legítimo para alcanzar el poder. El mecanismo tenía un doble efecto e impacto, por un lado buscaba legitimar los orígenes violentos del movimiento político que estaba en el Gobierno, pues antes de llegar por las elecciones al Gobierno, Hugo Chávez y su grupo de militares habían intentado llegar al poder por el uso de las armas en dos intentos de golpe de estado perpetrados en febrero y noviembre de 1992. En estos golpes de estado se atacó con fuego de armas y tanques de guerra el palacio y la residencia presidencial, y con aviones de guerra se bombardearon las instalaciones militares en la capital, con saldos de cientos de muertos entre tropas leales al Gobierno y tropas rebeldes.

Se intentaba también justificar el uso de la lucha armada de los grupos guerrilleros en Venezuela y en América Latina, en Cuba, en Colombia, en Centroamérica y en Bolivia. En el caso de la guerrilla colombiana fue bastante claro, en 2008 pidió a los organismos internacionales que se sacara a las FARC y al ELN de la lista de grupos terroristas, y solicitó que se les reconociese y diese el estatus de fuerza beligerante. Lo paradójico es que esas solicitudes provenían de un país done la lucha armada había fracasado como medio de acceso al poder. En Venezuela fracasaron las guerrillas y los golpes de estado, y los miembros de ambos grupos habían podido llegar al poder, lo habían alcanzado, por medio de las elecciones democráticas, no de las armas.

Los intentos de legitimar la violencia como un medio legítimo fueron múltiples y se sostuvieron en el tiempo. Chávez se hizo famoso en el país luego de un intento fallido de golpe de estado en febrero de 1992, pero su triunfo político ocurrió realmente el 6 de diciembre de 1998, cuando ganó las elecciones presidenciales en un contexto democrático. Sin embargo, durante todos los quince años de su gobierno, desde el inicio hasta su muerte, todas las celebraciones se orientaron a conmemorar el intento de alcanzar el poder por las armas, no la conmemoración de la democracia que le permitió llegar al poder por los votos. Los grandes y pomposos desfiles militares tenían lugar el 4 de febrero, nunca hubo festividades un 6 de

diciembre. Y para refrendar tal celebración, se agregó a la lista condecoraciones de Venezuela una especial, y así como existía una "Orden José Antonio Páez" para premiar el servicio de los oficiales de las Fuerzas Armadas, se creó la medalla "Orden 4 de Febrero", para premiar a los participantes de los golpes de estado.

Lo singular es que la justificación del uso de la violencia como un medio legítimo para alcanzar los fines políticos se trasladó y generalizó en la sociedad como un medio válido para alcanzar cualquier otro fin, inclusive, y de manera importante, para los fines delictivos y los propósitos criminales.

Los colectivos

En Venezuela hay unos grupos organizados que se ha dado a llamar "colectivos", los cuales ejercen un control territorial en las zonas populares, sea en las áreas urbanas de construcción espontánea, tipo favela, o en los grandes edificios construidos por el Estado.

Esta denominación abarca formas muy distintas de organización y de propósitos sociales o políticos. Aunque las notables diferencias surgen entre aquellos que utilizan las armas de manera preponderante y los otros que o bien no tienen armas a pesar que algunos de sus integrantes pueden estar armados, ese no es un componente esencial en su organización y actuación.

Algunos colectivos pueden dedicarse a la promoción de la organización social comunitaria y se ocupan de los temas de los servicios públicos, la vivienda y convivencia. Otros han privilegiado el control social y la seguridad, dedicándose a proteger a las personas de los delincuentes y traficantes de drogas. Otros han desplazado a los traficantes de drogas para quedarse ellos con el negocio. No hay un patrón uniforme, hay mucha variedad.

Lo que nos interesa destacar aquí son los grupos armados, pues son los más conocidos y con quienes se asocia regularmente la denominación de "colectivos". Estos son grupos paramilitares que ejercen un control territorial armado, llegando a substituir al Estado de manera casi completa, pues son ellos los que ejercen el monopolio de la violencia y los cuerpos policiales no pueden ingresar a esas zonas sin su autorización. Además, imponen las reglas

de circulación y convivencia entre vecinos y visitantes, y ejercen un control físico en las calles con sus alcabalas o con circuitos cerrados de televisión.

Varios de estos grupos tienen sus orígenes en la guerrilla urbana de los años sesenta y setenta, y de manera explícita en sus discursos y comunicados hacen referencia a la lucha armada como un medio político para hacer la revolución. Estos grupos habían sido reprimidos durante varias décadas pero con la llegada de Chávez al Gobierno y luego de Maduro, la relación se tornó amigable y ambigua. El Gobierno les otorgaba tolerancia, impunidad y apoyo financiero, pero al mismo tiempo los podía criticar o amenazar con perseguirlos y encarcelarlos cuando no se dejaban manipular políticamente.

Durante las protestas políticas del año 2014 estos grupos paramilitares se convirtieron en grupos de choque para atacar y atemorizar a la población. El descenso de la popularidad del Gobierno y los temores de una revuelta popular de magnitudes mayores, hizo que estos grupos se convirtieran para el Gobierno en un factor relevante del control social y político de las zonas de bajos ingresos a través de la amenaza o el uso efectivo de la fuerza (ACNUDH 2017). Los colectivos participan en la represión de las protestas estudiantiles, sindicales o políticas y en esos casos resulta muy difícil establecer cuando actúan los "colectivos" tradicionales, vernáculos de la zona, cuando lo hacen grupos de mercenarios recientes, o cuando son policías y militares que se disfrazan de civiles para hacer el trabajo sucio de la represión.

La milicia

Las milicias son históricamente grupos de civiles que se incorporan a labores de defensa de un territorio o zona, no son soldados profesionales, en el sentido que no tienen pago ni tiempo fijo en sus obligaciones. En muchos países son definidos como unidades de "reserva", que actúan para la defensa del país en situaciones excepcionales. Esta concepción fue alterada en Venezuela, pues el presidente Chávez explícitamente quiso acabar con los tradicionales "batallones de reserva" para crear unas nuevas unidades de defensa territorial y de combate que llamo la "Milicia Bolivariana". Este nuevo componente, que debía servir como "apoyo" a las Fuerzas Armadas,

o como "bisagra" entre el pueblo y las Fuerzas Armadas, dependía en lo operativo directamente del Presidente, estaba bajo sus ordenes, y su nexo con el Ministerio de Defensa era exclusivamente administrativo.

Lo particular de este grupo es que a diferencia de otros países, sus funciones no están orientadas a la defensa ante un enemigo externo, sino que como lo define el artículo 44 de su Ley, tiene funciones de "mantenimiento del orden interno, seguridad, defensa y desarrollo integral…". El presidente Chávez las definió como el "pueblo en armas" y en sus alocuciones explicó de manera directa que la milicia urbana era "guerrilla urbana", y la milicia rural era "guerrilla rural".

Este supuesto "apoyo" a las Fuerzas Armadas puede ser interpretada también como una fuerza alternativa que podía en un momento dado actuar como contrapeso armado al ejército regular del país o como fuerza represiva de los enemigos políticos internos, sin tener las restricciones legales que tienen para el uso de la fuerza los soldados profesionales. Esta situación fue motivo de muchas tensiones con la oficialidad profesional, pues la propuesta presidencial de que los milicianos se llevaran el armamento para sus casas, fue rechazada por la comandancia del ejército, pues los oficiales podían temer de un uso criminal de tales armas.

La tesis de "un fusil para cada miliciano, un fusil para cada miliciana" proclamada por el presidente Maduro en el año 2015 y su posterior participación en la represión de las manifestaciones de protesta, han sido una confirmación de la verdadera función de control político interno de esta unidad paramilitar.

Los planes de seguridad y la política

En los dieciocho años que transcurrieron entre 1999 y 2017, el Gobierno nacional anunció e implementó 23 planes de seguridad. Todos ellos estaban destinados a reducir la criminalidad en las ciudades o el campo, en las calles o en el transporte público, entre jóvenes o mujeres, dirigidos por civiles o militares; ninguno pudo mostrar resultados, de ninguno se hizo evaluación, y este fue el periodo de mayor crecimiento de la violencia de-

lincuencial en Venezuela. La tasa de homicidios ascendió de 25 homicidios por cada cien mil habitantes en 1999 a 44 en 2003; y luego a 57 en 2017, y a 91 en 2017.

Diversas razones técnicas pueden aducirse para justificar su fracaso. Nosotros pensamos que la razón es esencialmente política. Los planes de seguridad no han tenido como propósito central contener el delito, ni reprimir a los delincuentes, sino lograr dividendos políticos, sea sorteando las críticas en momentos de crisis, sea buscando votos en las campañas electorales. No puede ser casual que los granes planes anunciados por el Gobierno hayan sido en años electorales: en el año 2006 se tenían elecciones presidenciales y se lanzó "Plan Estratégico Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" y una valiosa iniciativa, como fue la Comisión Nacional de la reforma Policial (CONAREPOL), al no más pasar la elecciones, sus recomendaciones fueron mandadas a archivar por el Ministro de turno. En el año 2008 se tenían elecciones municipales y el Gobierno propuso los planes "Caracas Segura" y "Ruta Segura", por medio del cual colocaron soldados con armas largas en cada unidad de transporte público. A fines del año 2010 habían elecciones parlamentarias, y en el mes de marzo se inició el "Dispositivo Bicentenario de Seguridad" con participación de la Guardia Nacional. En el año 2012 había de nuevo elecciones presidenciales y con gran promoción y recursos se anuncia la "Misión a toda Vida Venezuela". Y en el año 2015, como se repetían las elecciones parlamentarias, en un intento por detener la caída de popularidad del partido de gobierno y el inminente triunfo de la oposición, lanzaron los operativos militares de gran violencia policial y militar llamados pomposamente la "Operación de Liberación del Pueblo". Todos coincidían con las elecciones y con el tiempo se ha podido observar que su propósito central era político y no de controlar el delito.

En la primera página del plan de seguridad llamado "Gran Misión a Toda Vida Venezuela", quizá el más completo de todos, se dice que para disminuir la violencia y el delito se aplicaran una diversidad de programas, pero que no se usará "la policía", pues la utilización de la policía para contener el delito es propio de los "gobiernos de derecha" (Venezuela 2010). Sin embargo, al poco tiempo, en el año 2013 los militares copan los planes

de seguridad y se inicia el "Plan de la Patria" que militarizó las calles de las ciudades, colocando soldados con armas largas en las esquinas, y en las entradas del transporte subterráneo y los centros comerciales (Provea-Human Rights Wacht 2016). Y posteriormente, se transforma en las "Operaciones de Liberación del Pueblo" por medio de las cuales centenas de soldados y policías toman una zona urbana, ingresan a las viviendas y detienen o "dan de baja" a los delincuentes. Para el año 2016 los cuerpos de seguridad "dieron de baja" a 5 281 personas cuyos casos fueron clasificados como "resistencia a la autoridad", y la Fiscalía General de la Republica logró documentar judicialmente que 505 personas habían fallecido a manos de "funcionarios policiales y/o militares durante las OLP" entre julio de 2015 y marzo de 2017 (Ministerio Público 2017b, 9).

Atrás, y en el olvido, habían quedado las proclamas de no usar la represión militar ni la policía.

Enaltecimiento y espanto de la muerte

Durante muchos años la muerte fue una parte protagónica del discurso político del Gobierno de Venezuela. Las amenazas de muerte a los enemigos, el sacrificio con la muerte por la patria, el elogio a la muerte de los revolucionarios, se repetía extensivamente y en alta voz.. Así como se había realizado una apología de las armas y la violencia, se hacía una exaltación continua de la muerte. A partir del año 2007 esas referencias adquieren mayor fuerza y síntesis en el lema que el presidente Chávez le imprime a su Gobierno: ¡Patria, Socialismo o Muerte!

La consigna era una variación del lema de la guerrilla y el Gobierno cubano, sólo que se le agregaba el término "socialismo" con lo cual se le menguaba el sentido nacionalista original. Ese mismo criterio fue la razón por la cual, en unas versiones posteriores, se decía "patria socialista o muerte", pues el énfasis en la patria no era genérico, sino específico de su cualidad socialista. Y así fueron pintados los grandes letras rojas los carteles que llenaron las fachadas o pasillos de las edificios públicos, escuelas, hospitales, cuarteles y refinerías petroleras.

Las políticas de seguridad ciudadana y de control de la violencia se veían entonces en una contradicción, pues se suponía que eran políticas diseñadas para proteger la vida y la publicidad oficial colocaba carteles y voceaba consignas que elogiaban la muerte. Algo similar sucedía con el control de las armas, pues por un lado se hacían costosas campañas de radio y televisión a favor del desarme de la población, y por el otro se exaltaba al "pueblo en armas".

El mismo lenguaje de los programas de seguridad se convirtieron al vocabulario militar y de guerra: el alto mando de seguridad ciudadana, las unidades de batalla, los frentes de combate…Y resultaba siempre paradójico, pues se hablaba de armas, guerra y muerte, cuando la seguridad ciudadana es exactamente lo contrario a todo eso.

El enaltecimiento de la muerte cambió a raíz de la enfermedad del presidente Chávez. Poco tiempo después, cuando anunció que padecía de cáncer en julio de 2010, sus discursos se modificaron. Al parecer el espanto de la muerte lo obligó a cambiar las consignas. Unos dicen que fueron unos brujos que le recomendaron que no tentara a la muerte con sus palabras; otros, que se trataba de consejos de la psicología positiva, que lo instaba a evitar las energías negativas e impulsar las positivas de la vida. Nunca lo sabremos. Lo que sí cierto es que la consigna oficial cambió de manera definitiva, y a partir de allí en lugar de concluir la frase con la mención de la muerte, comenzó a hacerlo con la exclamación de "viviremos y venceremos". Y también es cierto que las precauciones sobre los efectos destructivos de los mensajes enaltecedores de la muerte que se habían tomado con el individuo, nunca se aplicaron a la sociedad, o quizá ya era muy tarde, y para ese entonces, las energías negativas y la tentación de la muerte ya se habían apoderado del país.

El fin de la fiesta

A partir de la muerte del presidente Chávez el control militar de las oficinas públicas destinadas a la seguridad se hace más evidente y generalizada. El componente militar ocupa las calles y los organismos policiales, incluso

la Universidad Experimental de la Seguridad pasó a manos militares. Una de las principales recomendaciones de la Comisión de Reforma Policial, montada por el Gobierno en 2006, había sido retirar a la Guardia Nacional de sus funciones de seguridad urbana y hacer que los jefes de los cuerpos policiales municipales fueran civiles y no militares. El proceso fue en dirección contraria, más presencia militar en las ciudades y más militares en las direcciones de las policías. Y en los casos en que los alcaldes se oponían y nombraban a civiles, esas policías municipales fueron intervenidas por el Gobierno nacional, quien colocó a militares en su jefatura.

Después de la gran riqueza petrolera, una vez acabado el festín que despilfarró miles de millones de dólares comprando votos, lealtades y amistades y destruyendo la producción nacional para acabar con los potenciales enemigos políticos de la burguesía nacional, el país quedó sumido en una inmensa miseria. Y así también las instituciones de seguridad ciudadana. Los policías de una ciudad tan importante como Barquisimeto ganaban a mitad del año 2017 el equivalente a 12 dólares mensuales. Ciertamente, y por venganza política con el gobernador de ese estado, antiguo partidario del gobierno, ellos estaban peor que los demás y otros policías ganaban más, pero aun así, el sueldo mensual de un Comisario de la policía de Caracas, con veinte años de servicio, no superaba los cuarenta dólares mensuales; como tampoco los superaba el sueldo de un profesor universitario con los mismos años de experiencia docente.

En esas condiciones el malestar social y político ha sido grande, por esas mismas razones el Gobierno perdió las elecciones a las Asamblea Nacional en 2015 de una manera estrepitosa y los diputados de la oposición sumaron los dos tercios necesarios para tener la mayoría calificada que les permitiría tomar decisiones y ejercer una función controladora sobre el Gobierno.

El Gobierno nacional optó por no seguir las reglas del juego democrático expresado en la Constitución y cerrar los caminos para una salida electoral, impidió la realización del referendo revocatorio contemplado en la Constitución, desconoció y anuló las funciones de la Asamblea Nacional y postuló la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, para substituir a la legítima y legalmente electa, por mecanismos inconstitucionales y quebrando el principio de votación universal. Con triquiñuelas

estableció reglas nuevas para unas elecciones donde no todos podían votar en igualdad de condiciones, porque se votaba por "grupos sociales" tales como los campesinos, los discapacitados, los indígenas, los estudiantes, en fin reglas donde sólo podían votar los que el Gobierno seleccionara para hacerlo. Y aún así, la misma compañía que por más de una década estuvo encargada de las máquinas electorales, denunció un fraude por haber fabricado más de un millón de votos falsos.

El empobrecimiento generalizado, la carencia de alimentos, ha llevado a una situación inédita de hambre, a un enflaquecimiento de la población que, según las encuestas de nutrición en el año 2016, indican una pérdida promedio de 8,7 kilos de peso en las personas (Landaeta-Jiménez *et al.*, 2017). Esta situación, aunado a la carencia de medicinas y la incapacidad de los hospitales para atender a los pacientes, han conformado una tragedia que ha disminuido relativamente la preocupación por la inseguridad personal, y no porque haya disminuido la violencia y el delito, sino porque las urgencias del hambre y las medicinas la hacen pasar a un segundo plano.

La represión

Decía Maquiavelo que el príncipe debía buscar ser amado, y eso fue lo que por años intentó hacer Hugo Chávez con su carisma personal, el dinero petrolero y su política de no reprimir. Pero, agregaba Maquiavelo, que ese amor no era fácil de conservar y que por lo tanto, era preferible ser temido a ser amado; y ese fue el camino que escogió el Gobierno del sucesor designado de Chávez. Sin el carisma personal, ni la riqueza petrolera, con un país endeudado y hastiado de pasar trabajo para conseguir algo de alimento, al Gobierno de Nicolás Maduro no le ha quedado otro camino que la represión y la fuerza para sostenerse en el poder.

A diferencia de otros países de América Latina, donde se está haciendo énfasis en construir políticas de seguridad ciudadana, en Venezuela la atención y el gasto público se volcaron hacia la seguridad del Estado, hacia el orden público y al control político y policial de los ciudadanos. Las policías de prevención, ocupadas de proteger a los vecinos, han visto mermados sus

recursos y sus sueldos. Más de la mitad del equipamiento de las policías municipales y estadales está paralizado, los vehículos y las motos, están fuera de servicio por falta de repuestos tan básicos como el de los cauchos neumáticos o las baterías, pues no se consiguen en el mercado formal o no tienen recursos para comprarlos. En cambio, la Guardia Nacional, encargada de la represión de las manifestaciones, tiene los equipos más modernos en tanques de asalto, camiones lanza agua, fusiles para bombas lacrimógenas y poderosos atuendos de "robocop" para protección del personal militar.

Entre las masivas protestas de los meses de abril y julio de 2017 murieron 157 personas, fueron detenidos 5 051 personas y 527 personas fueron presentados a juicio en tribunales militares, cuando como civiles les correspondía ser juzgados por tribunales ordinarios. Las cuerpos policiales de las gobernaciones que estaban en manos de la oposición política, fueron intervenidos y sus jefes fueron destituidos y substituidos por funcionarios militares. La policía política que tenía encarcelados a civiles y policías, se negó sistemáticamente durante los años 2016 y 2017 a acatar las órdenes de excarcelación emitidas por los jueces.

La represión como respuesta violenta del Estado ha tenido su máxima expresión en las ejecuciones extrajudiciales de más de cinco mil "presuntos delincuentes" al año por parte de los cuerpos de seguridad. Los cálculos que ha podido hacer el Observatorio Venezolano de Violencia estiman que en el año 2016 fueron dados de baja un promedio de 14 personas cada día por "resistir a la autoridad" y esa cifra había aumentado a 15 fallecidos a mediados del año 2017.

Violencia y política

Si bien la violencia mayoritaria que ha ocurrido en Venezuela ha sido delincuencial y no la podemos calificar como restringidamente política, es decir, no se trata de una violencia que ha sido ejecutada o sufrida por partidos o grupos políticos en su lucha por conquistar o conservar el poder, sus orígenes sí son políticos, en el sentido amplio de la política, como el arte de fundar el orden social pactado y de responder al conflicto, como el modo

de superar el "orden natural", en el sentido de Hobbes, y de construir la institucionalidad (Briceño-León 2008).

La violencia reciente en Venezuela ha tenido un origen político en la revolución, pues el príncipe buscando ser amado dejó sin efecto la aplicación de la ley. Para conquistar la simpatía de algunos sectores, y evitar los costos políticos que podía ocasionar el abuso de la acción policial o el sesgo clasista que podían tener los tribunales, el príncipe optó por frenar la acción policial y paralizar a los tribunales, y por lo tanto impulsó la impunidad.

También han sido políticas las razones que llevaron al Gobierno a apoyar la guerrilla colombiana y a los grupos políticos armados en la región o en el Medio Oriente. Las razones para facilitar los negocios de la guerrilla colombiana fueron políticas, aunque el involucramiento de muchos funcionarios de bajo o alto nivel ha podido ser económico, por las jugosas ganancias que aportaba la complicidad o el silencio. La razón estratégica era política, tanto a nivel nacional, para contar con un apoyo militar local, como a nivel internacional, para molestar y acosar a los enemigos externos.

También es posible argumentar, como lo sostienen algunos, que la decisión de no respuesta ante el delito ha sido una forma de control social, de intimidar a la sociedad y de propiciar la emigración de la clase media que se ha opuesto al proyecto "revolucionario" del Gobierno, repitiendo así la formula cubana de los años sesenta. Sea como un plan urdido o como una consecuencia no planificada, ese propósito lo ha logrado el Gobierno. Casi dos millones de venezolanos han emigrado de manera legal e ilegal y las principales razones para dejar el país por cientos de miles, desde antes que se generalizara la desesperación por el hambre y la devastación de la calidad de vida, han sido políticas, esto es, tanto por el temor a a ser víctimas del delito por la falta de protección del Gobierno, como por el temor a ser víctimas del abuso del mismo.

Pero también hay que contar como políticas las razones de la destrucción moral y física de las policías, que son unas instituciones civiles y una atribución del poder municipal, para substituirlas por unas fuerzas centralizadas y militares. El desarme de los cuerpos policiales, al despojarlos de su armamento de mayor poder, y la intervención de las policías consideradas como "opositoras", han tenido una motivación de control político y de

neutralización de posibles enemigos, pero su incidencia ha sido en el aumento del delito común, pues los bien armados bandidos, con fusiles de repetición y granadas, supieron públicamente de la incapacidad operativa que tenían los cuerpos policiales para detenerlos.

Políticas son también las razones que han llevado a la entrega de la seguridad ciudadana a los funcionarios militares, contradiciendo expresamente una de las principales conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Reforma Policial del año 2006, que solicitaba la salida de la Guardia Nacional de las funciones de seguridad urbana y que los jefes policiales fueran civiles y no militares. Ministros, jefes de policía y hasta el rector de la universidad de seguridad, pasaron a ser militares en servicio o retirados.

Venezuela se convirtió en una sociedad donde no hay estado de derecho, donde se gobierna y se vive por los argumentos de la fuerza. En una sociedad donde el Presidente de la República se otorga a sí mismo poderes extraordinarios para gobernar en "estado de excepción y emergencia", con potestad para modificar las leyes sociales, económicas, ambientales, e intervenir empresas privadas o públicas públicas (Decreto Nº 2323 del 13 de mayo de 2016), y aunque la Constitución establece que tal decreto sólo puede ser prorrogado una vez y por dos meses con la aprobación de la Asamblea Nacional, el presidente no lo somete a la aprobación de la Asamblea Nacional y lo prorroga siete veces en dos años. Un país donde el Tribunal Supremo de Justicia se atribuye a sí mismo las funciones legislativas y contraloras que constitucionalmente le corresponden a otro poder, al legislativo, a la Asamblea Nacional, como ocurre en cualquier democracia desde que se estableció la separación de poderes (Sentencias de la Sala Constitucional Nº 155 y 156 del 27 y 28 de marzo de 2017). Donde una "Asamblea Constituyente" ilegítima y cuyas únicas funciones, en caso de legal, serian redactar una constitución para que fuese aprobada, se otorga a sí misma poderes para destituir a la Fiscal General de la República en contra de los procedimientos establecidos en la Constitución vigente y nombra otro Fiscal sin ningún sustento constitucional ni legal. Donde se enjuician y destituyen alcaldes por no reprimir las manifestaciones o no recoger la basura, donde los detenidos que tienen boletas de excarcelación emitidas por jueves que las autoridades militares no acatan.

Donde gobierna la fuerza

Esa situación política de facto sólo se puede imponer por el uso o amenaza de la fuerza, es decir, por la represión y la violencia. La situación política cambió radicalmente: la revolución se transformó en represión. Pero el incremento de la criminalidad y la destrucción de la convivencia demuestran que ni la revolución ni la represión controlan la violencia, sino otra forma de hacer sociedad y política, basada en en la defensa de las instituciones y en el cumplimiento de las reglas, pues sólo la política del derecho penal mínimo, con autorregulación máxima, que permite la democracia puede controlar la violencia y expandir la libertad.

Bibliografía

ACNUDH. 2017. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017*. Ginebra, ONU.

Briceño-León, R. 2008. *Sociología de la Violencia en América Latina*. Quito: FLACSO.

____ 2012. "La impunidad como causa de la violencia homicida". En: *Violencia e institucionalidad,* R. Briceño-León, O. Ávila, & O. Camardiel. Caracas, Venezuela: Editorial Alfa.

____ 2016. *Ciudades de vida y muerte*. Caracas: Alfa.

Briceño-León, R. 2017. "¿Qué enseña el fracaso en la reducción de homicidios en Venezuela?" *Revista CICOB dÄfers Internacionals, 116*: 53-76.

Briceño-León, R., y Camardiel, A. 2015. "Pobreza y violencia en Venezuela". En *Una mirada a la situación social de la población venezolana,* A. Freitez, M. González, y G. Zuñiga, 35-52. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Chávez Frías, H. 2009. *Revolución Bolivariana 9 Años de logros*. Caracas: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información.

____ (2010) *Mensaje Anual del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez, ante la Asamblea Nacional Palacio Federal Legislativo*, Caracas, Viernes, 15 de enero de 2010. Caracas: MINCI.

____ 2010b. A paso de vencedores. Últimas Noticias, 29 agosto.

____ 2010c. *Radio Nacional de Venezuela*. Acceso el 28 de agosto de 2010. http://www.rnv.gov.ve/noticias/index.php?act=ST&f=2&t=135587

Daniels, A. 2015. "Radiografía del Poder Judicial (2001-2015)". En *Radiografía del Poder Judicial: una realidad, varias visiones,* 1-25. Caracas: Acceso a la Justicia.

Deas, M. 2006. *Del Poder y la Gramática.* Bogotá: Taurus.

Landaeta-Jiménez, M, M. Herrera Cuenca, M. Vázquez y G. Ramírez. 2017. "La alimentación de los venezolanos". En *Venezuela, La caída sin fin. ¿Hasta cuándo?,* editado por A. Freitez. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Ministerio Público. 2017. *Informe Anual de Gestión 2016*. Caracas: Ministerio Público.

____ 2017b. *Actuaciones del Ministerio Público relacionadas con las OLP en Venezuela (julio 2015-marzo 2017*). Caracas: Ministerio Público.

Observatorio Venezolano de la Violencia. 2016. *Informe de la Situación de Violencia en Venezuela.* Caracas: OVV.

Provea-Human Rights Watch. 2016. *Poder sin Límites. Redadas policiales y militares en comunidades populares y de inmigrantes en Venezuela*. Provea. Caracas: Human Rights Watch.

UNODC. 2013. *Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime.

Venezuela, República Bolivariana. 2010. *Cumpliendo las Metas del Milenio.* Caracas: Imprenta Nacional.

Venezuela: la confrontación entre Gobierno y oposición en ausencia del caudillo

Luis Gerardo Gabaldón[1]

Antecedentes de la confrontación y la cuestión de la Constitución

Con la muerte de Chávez, en marzo de 2013, se abrió una nueva etapa en lo que ha venido a denominarse *revolución bolivariana*, un proceso que aunque vinculado en su origen a la victoria electoral de 1998, y que algunos trazan hasta la conformación de un grupo de militares disidentes y contestatarios en la década de 1980, comenzó a radicalizarse a partir de 2004 como consecuencia de la reacción frente a un golpe de estado fraguado en 2002. En abril de dicho año, con gran despliegue de manifestantes en las calles y saldo de decenas de muertos en las inmediaciones del palacio presidencial, un pronunciamiento militar acompañado por las élites económicas y políticas desplazadas del poder en las elecciones de 1998, logró desalojar del poder al presidente por 48 horas. Reinstalado Chávez en el Gobierno ofreció conciliar, acaso un movimiento táctico antes que una vocación sincera, aunque el paro petrolero promovido poco después, que paralizó al país, desvaneció cualquier ánimo que en este sentido pudiera haber albergado. Con ocasión del primer referendo revocatorio promovido para desalojar a Chávez de la presidencia, a fines de febrero y comienzos de marzo de 2004 hubo serios

1 Profesor Titular de Derecho Penal y Criminología en las universidades de Los Andes, Mérida y Católica Andrés Bello Caracas, Venezuela. Investigador Asociado y Profesor invitado, Universidad de Nuevo México, 1992 y 2006. Consultor en materia de justicia penal y seguridad ciudadana en Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela. Correo electrónico: luisgerardogabaldon@gmail.com

disturbios en varios estados y el Distrito Capital, con saldo de 12 muertos, 100 detenidos y 150 detenidos, como consecuencia de una decisión del Consejo Nacional Electoral en el sentido de exigir validación de firmas en las planillas utilizadas para promover el referendo, lo cual procuraba enervar este procedimiento (Gabaldón 2004, 74).

Luego de 2009, en buena parte debido al repunte de los precios del petróleo, que permitió expandir generosos planes de ayuda social y el desarrollo de una red de apoyo clientelar, entre otras instancias a través de los *consejos comunales,* el antagonismo entre gobierno y oposición declinó en sus manifestaciones más evidentes, incluyendo las protestas callejeras. Probablemente debido a la enfermedad terminal del presidente se fue consolidando una percepción de martirio en torno al caudillo, a quien se le iba la vida en el proyecto de redimir al pueblo de la injusticia, con fuerzas cada vez más menguadas, amainando la confrontación y abriéndose una pausa en una disputa que ya se veía como irreconciliable desde 2006. En las elecciones de 2013, a raíz de una declaración del candidato perdedor, en el sentido de descargar la rabia por la frustración en la calle, y de algunos focos de disturbios, surgieron acusaciones, por parte del gobierno, de que la oposición estaría fomentando una confrontación violenta, y el clima político se volvió a enrarecer. Desde febrero de 2014, bajo la consigna de *la salida,* propuesta por los dirigentes más extremistas y conservadores de la oposición, se iniciaron disturbios en la capital y en estados del occidente del país que concluyeron con 43 muertes, destrucción de propiedad pública y privada, incluyendo conatos de incendio en las sedes de la Fiscalía General de la República y en la Escuela Nacional de la Magistratura. Probablemente debido al perfil de quienes manifestaron públicamente dicho año, estudiantes y miembros de las clases medias, así como a la extensión de este fenómeno y la producción de muertes en las calles que no se veían desde 2002, resurgió una extrema polarización política y se afianzó la percepción gubernamental de que se trataba de acciones desestabilizadoras orientadas desde el exterior que procurarían la caída del Gobierno.

Con el significativo triunfo de la oposición en las elecciones legislativas de diciembre de 2015, que le otorgaron mayoría calificada, no tardó en plantearse una agenda de *salida del presidente en un plazo de 6 meses,* de

la cual se hizo vocero el recién nombrado presidente de la Asamblea Nacional. Entretanto, habiéndose intensificado el conflicto entre Gobierno y oposición, comenzó la apelación sistemática a agentes internacionales.

Entre los participantes surgieron varios expresidentes y jefes de Gobierno hispanoamericanos a cada lado de los bandos enfrentados, y una iniciativa del Vaticano, que llevó a la instalación de una mesa de diálogo integrada por representantes de segunda línea, entre Gobierno y oposición, que ha cumplido funciones básicamente rituales. También se produjo la intervención cada vez más activa de la OEA, la cual a través de su Secretario General y de países con reciente giro a gobiernos conservadores, como Brasil y Argentina, o tradicionalmente neutrales, como México, adoptó una perspectiva proactiva en favor de las posiciones opositoras.

En medio de este escenario internacionalizado del conflicto, la confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo ha devenido irreconciliable a raíz de varias decisiones del Tribunal Supremo de Justicia suspendiendo diputados electos mientras se resolvían los recursos contenciosos electorales propuestos por el chavismo (lo cual fue interpretado por la oposición como una jugada para quebrar la mayoría calificada) y, finalmente, pronunciando el desacato en que habría incurrido la Asamblea Nacional al incorporar a los diputados suspendidos mediante medida cautelar.

La escalada del conflicto en 2017

Entre el 28 y 29 de marzo de 2017, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en dos decisiones que produjeron escándalo, pronunció que el Presidente de la República tendría facultades para reformar la legislación penal sustantiva (TSJ 2017a) y que la misma Sala asumiría funciones de la Asamblea Nacional por hallarse en *desacato* (TSJ 2017b). A las 48 horas, la Fiscal General de la República, refiriéndose a dichas sentencias, manifestó que se había roto el hilo constitucional, mediante la eliminación de la separación de poderes. El Presidente convocó al Consejo de Seguridad y Defensa de la Nación y el Tribunal Supremo de Justicia, al parecer, recibió instrucciones de enmendar estas decisiones, lo cual hizo

mediante dos decisiones sucesivas en las cuales suprimió las medidas cautelares controvertidas (TSJ, 2017c y 2017d).

En los días siguientes comenzó el desarrollo masivo de manifestaciones de calle que han arrojado, según datos recogidos por una acreditada organización no gubernamental de referencia internacional, hasta el 30 de junio, 89 fallecidos, 2 000 detenidos y 275 procesados por tribunales militares (Provea 2017). Las protestas han estado, fundamentalmente, concentradas en el occidente del país y la región capital, lo cual marca también un patrón geográfico, sin descartar eventos esporádicos en el oriente del país. El 90% de los fallecidos con ocasión de protestas entre el 4 de abril y el 30 de junio de 2017 se concentra en el área metropolitana de Caracas, seguida en orden descendente por las principales ciudades de los estados Lara, Barinas, Táchira, Carabobo Mérida y Zulia, todos occidentales (Foro Penal Venezolano 2017).

La división entre chavismo y oposición tiene, pues, también una expresión geográfica, que ya se observó desde la protestas de 2014. Dentro de la capital, la segmentación social y política urbana también se refleja en los sitios de concentración y conflicto; así, los cierres de las vías rápidas se han hecho notorios en segmentos del este y sur este de la capital, donde ha habido movilizaciones muy significativas y la adopción de esta modalidad que ha venido a denominarse *el trancazo*. Pero en ciudades de los estados andinos, como Barinas, Mérida y San Cristóbal, así como en el centro y noroccidente, especialmente en las capitales de Lara, Carabobo y Zulia, con fuerte presencia relativa de población universitaria, ha habido también choques violentos y cantidad de heridos y muertos. Un rasgo particular, en esta última ola de protestas y acciones de calle, ha sido la incorporación de jóvenes de sectores populares, quienes tienden a ocupar la primera fila en los enfrentamientos, provistos de elementos improvisados de protección, como escudos de madera y máscaras con secciones de envases de refrescos para contrarrestar el efecto de los agentes químicos, lo cual muestra un enfrentamiento desigual y atroz con los cuerpos de policía nacional y guardia nacional, que utilizan equipos pesados de dispersión de motines, incluyendo gases irritantes y chorros de agua, y en muchos casos proyectiles improvisados e incluso letales, como tuercas, metras o los mismos

cartuchos lacrimógenos propulsados directamente al cuerpo de los manifestantes, tácticas que si bien fueron utilizadas en Venezuela en el pasado, resultan totalmente incongruentes con la retórica del respeto a los derechos humanos y del uso proporcionado y diferenciado de la fuerza.

Estos últimos principios han sido recogidos mediante reglas detalladas que, incluso, fueron copiadas a la letra por los componentes militares de los manuales y directrices aprobados con ocasión de la reforma policial de 2008. Las normas vigentes sobre control de manifestaciones han sido dejadas de lado para utilizar un enfoque anticipatorio en el cual los agentes químicos, definidos como armas intermedias, indicadas para agresiones no mortales, se utilizan desde el comienzo para disuadir y dispersar las concentraciones, en un esfuerzo para impedir las protestas.

En estos encuentros violentos, si bien tiende a presentarse por parte de la oposición un cuadro en blanco y negro sobre el aparato represivo del Estado, y aunque han sido claramente documentados casos de fallecidos y heridos directamente mediante el uso de armas de fuego y objetos propulsados por los cuerpos de seguridad, también se ha observado la coparticipación de agentes informales armados, que podrían actuar por su cuenta o también como avanzada de los cuerpos policiales y militares, sin descartar casos en los cuales han operado venganzas o represalias dentro del seno mismo de la manifestación, probablemente como producto de confrontación entre variados participantes. Lo que pareciera haberse venido conformando es un enfrentamiento directo entre grupos que finalmente no resultarían tan heterogéneos desde el punto de vista social. Por una parte, sectores jóvenes, y entre ellos los de perfil más popular, mayormente aguerridos e impulsivos, quienes también buscan un momento de protagonismo, de registro fotográfico o fílmico, para alcanzar fama, reconocimiento (Gabaldón 2015, 1296-1298) o incluso compensación material, de parte de sus dirigentes o de quienes los reclutan, en medio de una situación económica de gran escasez, especulación alimentaria y desborde inflacionario. Por otro lado, los funcionarios de orden público y sus auxiliares civiles, quienes en una situación de merma o de reducción a lo insignificante de los ingresos lícitos, aprovechan la ocasión de la protesta y la represión para la extorsión y otras formas de apropiación o acopio ilícito de ingresos que, si

bien han sido descritas para la policía como prácticas crónicas y endémicas (Monsalve Briceño 2015) podrían estar expandiéndose y convirtiéndose en una nueva forma de distribución de recursos, cuando sueldos y salarios se desvanecen en medio de una economía desestructurada e informalizada.

A raíz de un mes continuo de acciones de calle y creciente violencia, con ocasión de la celebración del día internacional del trabajo, el Presidente anunció que había decidido convocar a una asamblea constituyente, dado que las formas de diálogo habían fracasado. Esta fue una hábil jugada del chavismo con un propósito múltiple: promover una elección en condiciones de ventaja, dado que los *constituyentes elegidos por sectores* permitirían manipular listados y facilitar la movilización entre la clientela chavista, incluyendo los consejos comunales; por otro lado, la asignación de peso en la elección territorial a los municipios como entidades geográficas, antes que atender a la base poblacional de cada uno de ellos, permitiría concentrar esfuerzos en áreas rurales y dispersas, antes que en las ciudades y conglomerados densos, donde son más recurrentes las protestas y los disturbios. Pero había otros objetivos, expresivos e instrumentales: el pueblo entero estaría convocado a un proceso comicial *fundante, básico, allende los poderes constituidos*, lo cual no sólo manifestaría que el gobierno sí promovía elecciones, sino que abría la oportunidad de deshacerse de la Asamblea Nacional, como sucedió con el Congreso elegido en 1998 cuando se instaló la Asamblea Constituyente de 1999, o de la Fiscal General e incluso avanzar consolidando poderes, o al menos *medirse* en una arena *indefinida, maleable e incluso líquida*, sin tener que enfrentar una elección centrada en gobernadores o alcaldes, esto es, cabezas de poder con funciones predefinidas.

La verdad es que la única interpretación compatible con un criterio republicano, consonante con los principios y fines contenidos en los arts. 2 y 3 de la Constitución, era que *el pueblo venezolano como totalidad podría decidir si fuere necesario, conveniente u oportuno convocar una Asamblea Constituyente*, cuyo propósito sería, conforme al texto del art. 247, transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución. Por ello la decisión de la *convocatoria*, no la de la *iniciativa,* como menciona el art. 248, no podría estar en manos del Presidente de

la República, como tampoco la de definir la guía temática de la nueva Constitución, el procedimiento a seguir para llevar a cabo la consulta y la fijación de los criterios para definir las bases de la elección de los miembros de dicha Asamblea. Una de las razones propuestas por el Ministro de Educación fue que esta *vía corta o expedita* sería la alternativa a la *supresión por la fuerza de la disidencia.* El Consejo Nacional Electoral, comprobando las peores sospechas de parcialidad que se habían manifestado desde hacía trece años (Gabaldón 2004), se apresuró a avalar la propuesta presidencial y comenzó de inmediato a trabajar en un esquema electoral constituyente que terminó por convocarse para el 30 de julio, con tal premura y atropellamiento que hacen pensar que esta jugada estaba prevista desde hacía meses. Y a partir de este momento, la Fiscal General de la República rompió lanzas contra el Gobierno, amparada en la pretensión de *mantener el legado de Chávez expresado en la mejor constitución del mundo.*

El rol del estamento militar en la confrontación

La denominada unión cívico-militar promovida por Chávez, con algún disimulo táctico antes de 1998, y con incorporación explícita a la estructura normativa después de 2007, se hizo manifiesta, aunque no en forma exclusiva, con la Ley Orgánica de la Fuerza Armada. Ello podría explicarse como la oportunidad de consolidar, con posterioridad a la toma del poder político, un apoyo de cuadros civiles a una gestión orientada por militares. Las últimas tendencias en Venezuela apuntan en esta dirección, lo cual sería, por lo demás, congruente con la tradición histórica de gobiernos militares en Venezuela desde 1830 hasta 1958. En un texto clandestino en 1963, escrito por oficiales medios de la época y popularizado por el chavismo, se hacía, en los albores de la democracia que había sucedido a la última dictadura militar, la apología del liderazgo y control militar de la revolución y del gobierno (Asuaje *et al.* 2007), y parece que Chávez se afiliaba, por formación profesional y por su discurso, a esta perspectiva. Sin embargo, algunas interpretaciones cercanas al chavismo ven la emergencia de esta tendencia como producto de una estrategia para la adhesión de

amplias capas populares dentro de un proyecto de nacionalismo revolucionario (Biardeau 2009, 74).

Con la aprobación legislativa del denominado “Plan de la Patria”, o Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, se estableció como objetivo estratégico general el incremento de la capacidad defensiva del país y de la actividad cívico militar para neutralizar el crimen transnacional y la acción de grupos generadores de violencia, así como la participación activa del pueblo para consolidar la unión cívico militar (Venezuela 2013, 60). La confusión entre la seguridad de la nación (amenazas externas) con la seguridad ciudadana (control de vulnerabilidad y riesgo interno) se ha venido acentuando, aunque dicha propuesta tiene raíces en la insurgencia militar de 1992 que, según algunos análisis recientes, es independiente de la tendencia izquierdista que se consolidó con Chávez a raíz de las elecciones de 1998 (Rivero 2010, 224 y 250).

Durante la guerra de independencia se enfrentó el partido militar de Bolívar con el partido civil de sus opositores políticos. Parte de la apología bolivariana puede ser entendida como ensalzamiento de lo militar, considerado como noble, desprendido y heroico, frente a lo civil, considerado como innoble, interesado y desdeñable. Es claro que la figura traidora de Santander, también militar pero aliado al partido civil en aquella época, ha contribuido a suministrar un telón de fondo a la retórica militarista, aunque Bolívar tuvo en gran estima a figuras civiles, como Rodríguez, Bello, Caldas y Zea. En cuanto a los gobiernos venezolanos, bien es sabido el predominio militar desde la independencia, aunque entre 1945 y 1998 los militares comprendieron, incluso con Pérez Jiménez, que la unión cívico militar era una cuestión transitoria para favorecer un cambio político inmediato. La consigna de esa unión cívico militar, con pretensión estable, encubre la imbricación de los militares en una nueva fase de la economía rentista, aparte de promover las funciones simbólicas de representar al gobierno respaldado por la espada como efecto disuasivo (se trataría de una *revolución pacífica pero armada,* como sostuvo insistentemente Chávez después de 2003) y de enviar el mensaje de que son los militares quienes proveen de seguridad de todo tipo al pueblo, incluyendo la alimentación.

Al pretender fundir Gobierno y Estado, se asume que un cambio en el

Gobierno amenaza la integridad de la Fuerza Armada. Este es el problema central de la denominada alianza cívico militar actualmente en Venezuela. En cuanto al respaldo militar compacto al Gobierno chavista, que podría resultar disputable pero que aparece, al menos en simbología, rituales y manifestaciones públicas como evidente, existen dos razones poderosas: por una parte el realce de la profesión militar operado durante el chavismo, lo cual es percibido como una dignificación, comparable por cierto, aunque en otra escala, a la efectuada por Pérez Jiménez entre 1952 y 1958; por otro lado, la participación cada vez más extensa y relevante de cuadros militares en la gestión político administrativa y empresarial del Estado, que indudablemente ha expandido el poder de decisión de la Fuerza Armada en materias trascendentales para el país más allá de la seguridad y la defensa. Precisamente, uno de los desafíos de cualquier transición significará la negociación con estos agentes clave para el mantenimiento del Gobierno, no sólo desde la perspectiva estrictamente institucional, sino de las lealtades, los imaginarios y las representaciones simbólica de quienes se asumen como *custodios del legado del comandante,* que a nivel de la representación popular implica, además, atenuar el efecto de desgaste que ha implicado la intervención en la represión de las manifestaciones públicas, y cuyo costo ha sido asumido principalmente por la Guardia Nacional.

Hacia una nueva medición de fuerzas: constituyente vs. consulta popular

Desde que el presidente Maduro anunció a principios de mayo de 2017 su decisión de convocar a una asamblea nacional constituyente, utilizando el marco del art. 348 de la Constitución, el enfrentamiento alcanzó un nuevo nivel. Esta jugada implicaba poner en entredicho las reglas que se habían colocado en 1999 y que permitieron de alguna manera reorganizar fuerzas políticas para poderse sentar en una mesa. Ahora se tiraba del mantel y se rompía la vajilla. La convocatoria de esta asamblea era el equivalente funcional de la disolución de la Asamblea Nacional en el supuesto del art. 240 constitucional, esto es, cuando hubiere provocado por tercera vez la remoción del Vicepresidente Ejecutivo como consecuencia de un voto de

censura legislativo, y así lo había dado a entender la Sala Constitucional al comentar el control político de la Asamblea Nacional en los considerandos de la sentencia n. 156, antes comentada.

La celeridad y disposición con que el Consejo Nacional Electoral acogió el decreto Presidencial para fijar el cronograma de elecciones, obligó a la oposición a tomar medidas urgentes. La Fiscal General impugnó sin éxito el Decreto Presidencial y la Resolución del CNE, percibiéndose el riesgo de una elección en la cual, debido a las bases comiciales sectoriales y la distribución territorial, el Gobierno obtuviese una mayoría significativa. Ante esta emergencia, el mismo día que desfilaban en el Paseo Los Próceres los militares y sus vituallas, conmemorando 216 años de la firma del Acta de la Independencia, la Asamblea Nacional convocó a una *consulta popular* para el 16 de julio, esto es, quince días antes de la elección prevista para la constituyente, con el objeto de que cualquier elector que a la fecha hubiese cumplido 18 años, independientemente de su ubicación territorial, y al margen de los protocolos electorales usuales, se manifestase sobre si: 1) Rechazaba la convocatoria de la constituyente. 2) Exhortaba a la Fuerza Armada Nacional a colocarse al lado de la defensa de la Constitución. 3) Concordaba con un proceso de renovación de los poderes públicos. Por su parte, el Consejo Nacional Electoral dispuso celebrar el mismo día, y con el objeto de obstaculizar la *consulta popular*, un *ensayo de votación* con anticipación al 30 de julio, disputando espacios aledaños a los centros de votación designados en los que se habrían instalado algunos de los denominados *puntos soberanos*, o centros de concentración para la consulta popular.

Este desarrollo muestra que para determinar la alineación y el peso de la balanza en una confrontación, desde una perspectiva gravitacional (quien tiene más adherentes concentra mayor masa, que tiende a atraer más voluntades, sea por convicción o por resignación) resulta fundamental determinar *el número* de ellos (Black 2007). La novedad es que esta convocatoria a *consulta popular*, que constituía un proceso electoral anticipatorio sin participación del CNE, se procuraba de forma inmediatista, en condiciones de desventaja interna, dada la obstaculización de los organismos del Estado, pero con ventaja externa, pues el financiamiento requerido para tal esfuerzo y la logística, que permitió extender el voto del exterior a

600 ciudades en 100 países, suponía un apoyo foráneo considerable. Los resultados disponibles para el 17 de julio indican 7 186 170 votantes en la consulta una vez escrutado el 95% de las actas (El País 2017). Considerando que el padrón electoral nacional es cerca de 19 000 000 votantes, sin actualización desde 2014, y que en esta consulta se permitió votar a quienes hubiesen alcanzado los 18 años hasta el día mismo de la votación, así como que la tasa de crecimiento poblacional del país es cerca de 2% interanual, la votación obtenida equivaldría a un 35% de los votantes posibles, cifra muy relevante considerando que se dispuso de sólo cerca del 15% de los centros de votación usuales en procesos electorales pero que, independientemente de los problemas de auditoría y verificación implícitos en este procedimiento atípico, pudiera no resultar determinante para bloquear la elección constituyente prevista para el 30 de julio. A ello contribuye el apoyo de, entre otros, Colombia y Estados Unidos, quienes en boca de sus presidentes han *dictaminado o amenazado* frente su espuria realización, lo que ha avivado en el chavismo el *repudio por la oligarquía bogotana o por el imperio arrogante que tiene incluso sometida a Europa,* en palabras del Presidente. Por esta razón, la verdadera agenda de la negociación entre Gobierno y oposición comenzará el día después de la elección de la asamblea constituyente, con posibilidades variables en función del monto de la votación de dicho día y de la agenda que se plantee hasta la fecha.

El escenario en este contexto es, por consiguiente, el de dos bandos extremos. Se ha reducido cada vez más el ámbito de los no adherentes, dada la fuerte toma de partido, que conlleva polarización social y moral, aunque un balance de los últimos resultados electorales podría abrir cursos alternativos. El Estado mismo ya tomó partido y comprometió su rol de pacificador e interventor reconocido, al aupar un proceso de convocatoria de adherentes percibido como tramposo, o se quebró en su monopolio institucional del conflicto, alineándose algunos de sus representantes con uno de los grupos en pugna, como sucedió con la Fiscal General y el Tribunal Supremo, desacreditando su rol arbitral. Hay poco espacio para un comportamiento de soporte concurrente de uno y otro bando y para la adopción de medidas conciliatorias, algo que solamente los no partisanos podrían aportar, quienes resultan cada vez más escasos. La toma de parti-

do, el auge del conflicto (más probable en caso de fuerte toma de partido) y el incremento de la violencia (cuando desaparecen los lazos cruzados entre las partes confrontadas), han llevado a un escenario social y político amenazante y estresante para grupos significativos de la población que son invitados, presionados o compelidos a alinearse dentro de lo que pareciera ser una lógica tribal de exhibición de lealtades, pero que compromete el destino del país, en el contexto de una audiencia globalizada y con repercusión de carácter continental.

¿Qué significa la revolución bolivariana?

Con el chavismo Venezuela ha enfrentado una revolución política entre 1999 y 2003, cuando se desbancó una estructura de poder anclada en partidos históricos con 60 años de tradición. Con posterioridad se ha profundizado la nivelación entre los sectores medios y extremos de la población en cuanto a riqueza, mediante planes de diverso alcance, a fin de *solventar la deuda social.* Ello implicó la masificación de la inversión en materia de educación, bancos, créditos, vivienda y alimentación, con resultados tangibles al menos hasta 2008, y mientras duró el incremento sostenido de los precios petroleros. Los cambios antes y después de la contracción de los precios petroleros han producido confrontación y resistencia entre diversos grupos, unos que podríamos llamar *emergentes* frente a otros que podrían considerarse *desplazados,* con la particularidad que, desde el momento de la agudización de la crisis económica con la inflación galopante, la escasez y más recientemente la penuria y precarización que han caracterizado los últimos años de gobierno, se ha producido una afectación generalizada y destructiva, especialmente entre quienes reciben ingresos fijos.

En la confrontación venezolana, agudizada desde 2003, cuando se comienza a emplear el término revolución bolivariana para designar el proceso político de los cambios presentes y proyectados, la agudización del juego suma cero afectó básicamente a la dirigencia política de ambos bandos, dado que la renta a distribuir seguía siendo holgada. Su reducción ha producido cada vez menos espacio para los acuerdos, para el ganar-ganar,

para las concesiones, y, en general, para el consenso. Representantes del Gobierno se sienten acorralados y en riesgo de ser implacablemente perseguidos si pierden el poder, mientras los representantes de la oposición se sienten sometidos y sin perspectivas de acceder jamás al poder: no volverán es la consigna que repetía Chávez, y ello perdura e informa la desconfianza en los mecanismos electorales, judiciales y contralores para disciplinar la convivencia social dentro de los desacuerdos negociables y los principios más generales de entendimiento.

Considerando que parecería ser un problema de carácter económico lo que subyace fundamentalmente a la confrontación en este momento, la perspectiva de una salida razonable luce confusa. La baja de la productividad interna, la insatisfacción de la demanda expandida de bienes y servicios, producto del incremento de la capacidad adquisitiva de sectores de la población tradicionalmente postergados, así como la caída de la fuente del ingreso petrolero que permitía suplir a través de la redistribución de la renta dichas demandas y expandir los planes sociales, es lo que ha funcionado como catalizador en la disputa política.

Pero el problema es complejo y el chavismo no ha actuado frente a la renta petrolera en forma diversa a como lo hicieron los gobiernos en los últimos 90 años. Una revisión desde la perspectiva económica, tanto por parte de simpatizantes (Álvarez 2014) como de adversarios (García Guadilla 2007) del chavismo, permite determinar coincidencias fundamentales en la gestión económica y los planes de desarrollo con relación a los demonizados gobiernos de la denominada *cuarta república*, incluyendo las amenazas al ambiente, a despecho del proclamado *ecosocialismo* como alternativa productiva. Una revisión más analítica de la economía venezolana en los últimos setenta años, comparando el periodo anterior a la democracia instaurada en 1958, el correspondiente a ésta última hasta 1998 y el periodo de la revolución bolivariana hasta fines de la primera década del siglo XXI, muestra que el chavismo no se comportó en forma atípica en la proporción del aporte de la renta petrolera al ingreso público, en la dinámica del crecimiento económico sectorial, en la relación entre evolución del PIB y el consumo e incluso en la proporción del capital privado en el capital total, si bien el desfase entre consumo y producción se acentuó dramáticamente

a partir de 2000, aunque el salario real comenzó a incrementarse entre dicha fecha y 2008, revirtiendo una tendencia consistente de caída desde 1978 (Baptista 2010, 179, 195, 222, 230, 235). Independientemente de lo que signifique colapso del sistema rentista, las manifestaciones dramáticas de la crisis económica durante el chavismo se han manifestado desde 2014, cuando se desataron la inflación, la escasez y la especulación.

Sin embargo, si bien la acusación de tendencia comunista del chavismo ha permanecido restringida a los sectores más intransigentes de la oposición, queda abierta la cuestión de la *radicalización* con un destino relativamente incierto, y aunque los nuevos actores en el poder no se inspiren sustantivamente en algo que haya dicho o marcado Chávez (crítica al grupo dominante por parte de chavistas disidentes), ciertamente utilizan su figura y su recuerdo como referente simbólico para sus decisiones y la confrontación. Que este proyecto avance hacia un *socialismo burocrático*, una *democracia revolucionaria* sustitutiva de la participativa, que active la lucha de clases o que concluya con un capitalismo de estado con nueva acumulación originaria en cabeza de una nueva élite (Biardeau 2009, 79, 96) es difícil de pronosticar. Lo cierto es que cualquiera de estas perspectivas estimula una lógica de la revolución como enfrentamiento, creando un escenario favorable al desarrollo de perspectivas de acción y reacción violentas para hacer valer las pretensiones de quienes están a uno y otro lado, al margen de la razonabilidad, el acuerdo y la negociación. La política, por definición, es el ámbito del poder, de la indecisión, de la oportunidad, de la sagacidad y de la socialidad.

Se ha sostenido que la toma de partido puede determinar cómo se manejan y se ganan los conflictos, y que en las sociedades simples lo crucial para ganar es el número de adherentes con los que cuenta una de las partes, lo cual determina también lo que es justo y moral (Black 2007, 125-131). Según esta perspectiva, a medida que declinó la intimidad, se incrementó la diversidad y la división del trabajo y se avanzó hacia el Estado moderno, éste se habría convertido en el partido crucial para ganar un conflicto: quien se colocara de su parte ganaría pues nadie estaría en condiciones de oponerse eficazmente a su poder, que incluiría policía, fiscales, jueces y funcionarios de cualquier naturaleza, una maquinaria social masiva que

determinaría cómo el Estado participa en los conflictos. Observando lo que sucede actualmente en Venezuela cabría preguntarse qué tanto responde nuestra sociedad a este modelo.

Por un lado, los mecanismos de solidaridad intergrupal son muy poderosos y estarían vinculados, según algunas interpretaciones, a una estructura matrisocial más general y compleja que define incluso la posición del individuo frente a los recursos y el Estado (Hurtado 1999, 29-48). Por otro lado, las desigualdades y diferencias estamentales heredadas de la colonia han persistido más allá de la inequidad económica, manifestándose en lo que un lúcido pensador venezolano denominó el enfrentamiento entre dos discursos e incluso universos simbólicos: el occidental, inspirado en la tradición europea de los colonizadores, que aun pretendiendo ser racionalista, representa la dominación señorial, y el no occidental, vinculado a las etnias que fueron arrolladas por la conquista y a los sometidos y discriminados de la colonia, que subvierte los principios sobre los que se justifica el dominio y la organización establecida (Briceño Guerrero 1994). Podría decirse que la oposición representa el primero de ellos, el *discurso mantuano,* mientras el chavismo el segundo, *el discurso salvaje.* Aunque ha habido cierto mestizaje cultural entre ambos, lo cual se refleja a nivel de individuos en posiciones y actitudes a veces contradictorias, las diferencias persisten y ahora se manifiestan abiertamente en la política, que es el campo para el ejercicio del poder. Habría entonces que ver si es posible también un *mestizaje político,* que suponga la incorporación de una nueva síntesis y que refleje algo nuevo y propio, incluso a nivel latinoamericano, para lo cual Venezuela se ha convertido en un verdadero laboratorio.

Bibliografía

Álvarez, Víctor. 2014. "El genoma económico del extractivismo rentista". En *América Latina y el Caribe, un continente, múltiples miradas,* Alba Carosio, Catalina Banko y Nelly Prigorian, 323-336. Buenos Aires: Clacso.

Asuaje, Manuel, Américo Serritiello, Antonio Piccardo y Pausides González. 2007. *De militares para militares.* Caracas: El Perro y la Rana.

Baptista, Asdrúbal. 2010. *Teoría económica del capitalismo rentístico.* Caracas: Banco Central de Venezuela.

Biardeau, Javier. 2009. "Del árbol de las tres raíces al socialismo bolivariano del siglo XXI, ¿una nueva narrativa ideológica de la emancipación?". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 15*(1) enero-abril: 57-113.

Black, Donald. 2007. "Taking Sides". En *The social structure of right and wrong,* Donald Black, 125-143. Bingley: Emerald.

Briceño Guerrero, J.M. 1994. *El laberinto de los tres minotauros.* Caracas. Monteavila.

El País. 2017. Acceso el 17 de julio de 2017. https://internacional.elpais.com/internacional/2017/07/16/actualidad/1500207202_660364.html

Foro Penal Venezolano. 2017. Reporte sobre la represión en Venezuela de las manifestaciones, al 30 de junio de 2017.

Gabaldón, Luis Gerardo. 2004. "Policía y seguridad ciudadana en Venezuela entre 2002 y 2004". *Nueva Sociedad, 191*: 65-77, mayo-junio.

____ 2015. "Control social y ciudadanía: entre Macbeth y Segismundo". En *Justicia penal, política criminal y estado social de derecho en el siglo XXI,* coordinado por Carlos Tiffer, 1291-1306. Homenaje a Elías Carranza. Buenos Aires: Ediar, tomo II, pp.

García Guadilla, María Pilar. 2009. "Ecosocialismo del siglo XXI y modelo de desarrollo bolivariano: mitos de la sustentabilidad ambiental y de la democracia participativa en Venezuela". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 15*(1): 187-223, enero-abril.

Hurtado, Samuel. 1999. *La sociedad tomada por la familia.* Caracas. Universidad Central de Venezuela.

Monsalve Briceño, Yoana. 2015. "La participación de gobernadores y alcaldes en la ejecución del modelo policial venezolano". En *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Centenario de su Fundación, 1915-2015*, 1595-1616. Caracas, tomo II.

Monsalve Briceño, Yoana y Luis Gerardo Gabaldón. 2012. "Seguridad ciudadana, planificación y discurso político en Venezuela", *Espacio Abierto,* 21, 3, julio-septiembre, pp. 502-518.

Provea. 2017. (www.derechos.org) http://regionales.co.ve/2017/06/30/las-89-muertes-en-casi-tres-meses-de-protestas-contra-maduro-lista/ Acceso el 3 de julio de 2017.

Rivero, Mirtha. 2010. *La rebelión de los náufragos.* Caracas: Editorial Alfa.

TSJ. 2017a. Sala Constitucional, Sentencia n. 155 del 28 de marzo de 2017 (tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197285-155-28317-2017-17-0323.HTML).

____ 2017b. Sala Constitucional, Sentencia n. 156 del 29 de marzo de 2017 (tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364 -156-29317-2017-17-0325.HTML).

____ 2017c. Sala Constitucional, Sentencia n. 157 del 1 de abril de 2017 (tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/197399-157-1417-2017-17-0323.HTM).

____ 2017d. Sala Constitucional, Sentencia n. 158 del 1 de abril de 2017 (tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/197400-158-1417-2017-17-0325.HTML).

Venezuela. 2013. Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n. 6.118, Extraordinaria, 4 de diciembre de 2013.

Confianza y legitimidad de la policía: un desafío político para la seguridad ciudadana

Felipe Salazar[1]

Introducción

La situación de violencia y criminalidad en América Latina ha derivado en la búsqueda de respuestas a través de la formulación de diversas políticas públicas y programas que pretenden responder al problema desde diversas aristas. Buena parte de estas medidas tienen resultados disimiles en lo que respecta a las expectativas ciudadanas en cuanto a la reducción de la violencia, criminalidad e inseguridad en la región. A su vez, y como tendencia general, la búsqueda de ellas se ha generado principalmente desde una óptica más bien de carácter punitivo. A su vez, han tenido que lidiar con las dificultades que plantean las expectativas de la ciudadanía por obtener resultados en el menor plazo posible, y que están generalmente determinados por los ciclos electorales de cada país.

Desde una dimensión de visión política, las políticas de seguridad ciudadana requieren tres elementos clave y que están estrechamente relacionados. El primero corresponde a la legitimidad de las instituciones del sistema de justicia, el cual está más ligado principalmente a las labores

1 Sociólogo por la Universidad Alberto Hurtado (Chile) y Master of Arts in Criminal Justice, Rutgers University (Estados Unidos). Actualmente realiza el Doctoral Program in Criminal Justice en Rutgers University. En su experiencia profesional se ha desempeñado tanto en el ámbito académico como gubernamental en materia de seguridad ciudadana, prevención del delito e indicadores de violencia y criminalidad. En co-autoría con Lucia Dammert publico ¿Duros con el delito? Populismo e Inseguridad en América Latina (FLACSO-CHILE, 2009). Correo electrónico: fhs16@rutgers.edu

policiales y como se despliega el contacto y servicios con la ciudadanía. El segundo corresponde a la confianza, aspecto clave en cuanto a la construcción de expectativas frente a la inseguridad y a la percepción existente en la región a la labor de la policía, el gobierno y la justicia en materia de seguridad ciudadana. El tercer elemento corresponde a la dimensión de resultados de las políticas y programas implementados, los cuales muchas veces entran en tensión con los tiempos políticos, la percepción de inseguridad y la carencia de evaluaciones.

En este sentido, las cifras de confianza y las expresiones de legitimidad en la policía son bajas en la región. Esto sin duda es un factor adicional para la formulación de respuestas en materia de seguridad ciudadana debido a que afecta la labor policial como también la posibilidad de articular procesos de modernización en las organizaciones policiales orientados a la prevención del delito que involucre a la ciudadanía en el marco general de una política de seguridad ciudadana.

El presente artículo tiene como objetivo plantear una discusión sobre los alcances y límites de la legitimidad y confianza en la policía en torno a la seguridad ciudadana en América Latina. Para el análisis se ha utilizado información de encuestas de opinión de carácter regional, específicamente el Barómetro de las Américas,[2] para aquellas dimensiones del estudio relativas a inseguridad, confianza y legitimidad.

Es imposible desconocer que la legitimidad y confianza en la policía es un aspecto vinculado estrechamente con la inseguridad, no sólo en cuanto a las demandas ciudadanas desde la opinión pública sino también porque es necesario visualizar esta problemática desde el nivel político para el desarrollo de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

2 Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.LapopSurveys.org.

El autor agradece al proyecto LAPOP y a las organizaciones que lo apoyan el acceso público a los datos.

Legitimidad de la policía e inseguridad

El primer elemento a mencionar corresponde a la legitimidad de la policía. Tyler y Fagan (2008, 236) la entienden como "…la obligación percibida de obedecer la autoridad de la ley como también confiar en las autoridades…".[3] De una forma similar, Terrill *et al.* (2016) sostiene que la legitimidad de la policía corresponde a la forma en que se trata a los ciudadanos en su contacto cotidiano, basándose en los principios de dignidad, respeto e imparcialidad, incluso cuando la labor policial tiene una implicancia negativa para ellos y acatan esta acción. Su objetivo es generar el marco procedimental para las interacciones entre ciudadanía y policía, y, en consecuencia, obtener cooperación en el desempeño del trabajo policial, por ejemplo, para la prevención del delito como para la mantención del orden en las comunidades.

Un factor relevante para la legitimidad de la policía corresponde a como esta función es ejercida de manera justa, y por otra parte, de que forma en que las autoridades con estas atribuciones toman decisiones, fundamentalmente en el contacto con la ciudadanía, como expresión de la justicia procedimental. Es por ello que las experiencias personales de los ciudadanos tienen una particular importancia en dar forma a la percepción sobre la labor y el contacto con la policía. Según Tyler y Fagan (2008), esta percepción se configura de manera distinta en comunidades que sufren la exclusión y que han vivido experiencias de hostigamiento o abusos de parte de la policía.

La legitimidad ayuda a los operadores de las instituciones en diversas acciones tales como: la construcción de relaciones comunitarias en el caso de la policía; la posibilidad de contar con la cooperación de testigos e informantes para la persecución penal, la aplicación de la ley para la mantención del orden público, entre otros aspectos.

Un factor relevante para la legitimidad de la policía es la justicia procedimental. Es la forma en que el contacto se realiza de forma respetuosa y justa, no sólo por la amenaza de la sanción (Terrill *et al.* 2016) ya sean víctimas, victimarios o usuarios del sistema de justicia penal. En

3 La traducción es del autor.

este sentido, la relevancia de la experiencia personal y el contacto con las instituciones como el factor más relevante para la construcción de percepciones y puntos de vista de la ciudadanía. Por ejemplo, si una víctima de un delito no ha tenido un trato apropiado de parte de la policía o si alguien ha tenido contacto con la policía y cree que ha sido injusto debido a prejuicios por su condición social o nacionalidad. En síntesis, la legitimidad del sistema de justicia está fuertemente relacionada a la evaluación que realiza la ciudadanía sobre cuán justo o injusto son las decisiones que toman los operadores del sistema en el contacto con los ciudadanos y ciudadanas.

Para Meares y Neyround (2015), el trabajo policial debe estar más enfocado en la persuasión que en el castigo, debido a que utilizando el mecanismo de la persuasión es factible contribuir a la creación del capital social necesario que estimule la confianza entre ambas partes, es decir, entre policías y ciudadanía. De acuerdo con los autores, el camino del fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en las instituciones del sistema de justicia penal está a la base de la imparcialidad de las instituciones. En el caso puntual de las entidades policiales, la capacitación continua es clave, pero no desde la noción legalista, sino más bien tomando el contexto social y la evidencia a partir de lo que funciona y lo que no funciona en el contacto entre policías y ciudadanía.

Un segundo aspecto que se menciona corresponde a la forma en que se implementan estrategias y tácticas policiales, si bien los enfoques de control de delitos más agresivos y focalizados en la disuasión podrían tener impactos en la reducción de la criminalidad, privilegiar enfoques de trabajo policial que promuevan la legitimidad ayudaría a la policía a incrementar los niveles de seguridad en el barrio para desactivar incidentes.

Y finalmente es clave que la labor policial se articule con la participación ciudadana en un contexto democrático. Para diversos grupos, la policía no es percibida como una institución al servicio de la protección de los ciudadanos, ya sea por la existencia de abusos basados en prejuicios, al uso excesivo de tácticas policiales que estigmatizan grupos de acuerdo con perfiles de potenciales delincuentes o por la carencia de cobertura policial para ciertas zonas o grupos, principalmente para las grandes ciudades. Es

por ello sostiene que la policía tiene una importante función democrática al interactuar con las personas que es lo que implica ser ciudadano.

Una de las expresiones más problemáticas de la falta de confianza y legitimidad de parte de la ciudadanía al sistema de justicia penal frente al problema del delito y la inseguridad es el cinismo legal (*legal cynicism*). De acuerdo con Kirk y Papachristos (2011), en un marco del imperio de la ley es definido como la visión generalizada de que las instituciones del sistema son poco responsables con las respuestas, que no pueden responder apropiadamente a los problemas de seguridad pública y que no son confiables por lo que afecta la legitimidad.

En otras palabras, el cinismo legal se refleja cuando las reglas en una comunidad o grupo de personas ya no son válidas, y tampoco confían en la policía para resolver conflictos, situación que puede traer como consecuencia que imperé el código de la calle y con ello una mayor exposición a la violencia como también insatisfacción con el sistema de justicia y sus instituciones. En cierta medida es más bien un marco cultural que define la forma en que los miembros de una comunidad perciben la legitimidad del sistema de justicia y cuan útil es la ley para ellos en términos de guiar su comportamiento y resolver los conflictos interpersonales mediados por el Estado (Kirk y Papachristos 2011; Nivette 2013).

El fenómeno del cinismo legal se gesta principalmente en áreas marginalizadas y que presentan la paradoja del control del delito (Kirk y Papachristos 2011; Carr, Napolitano y Keating 2007). Esto significa que, por un lado, en estas comunidades existiría un trabajo policial intensivo en términos de control de delito. Sin embargo, estas mismas zonas de las ciudades tienen una limitada prestación de servicios policiales cuando se trata de responder a las víctimas residentes en comunidades vulnerables y de alta concentración de delitos violentos. Esta paradoja un elemento que afecta la confianza en la policía en las comunidades y con ello sin duda también impacta directamente en la legitimidad de la policía.

Por su parte, Maguire (2014) ha señalado que otro de los factores vinculados a la legitimidad de la policía es la mejora, eficacia, efectividad y protección en términos de orden y seguridad desde el punto de vista de la ciudadanía. Si bien estos conceptos tienden a aplicarse a la labor policial y ya son

parte de las orientaciones de las políticas de seguridad ciudadana, una mejor gestión y sobre todo respuestas a las necesidades de la ciudadanía generarían un marco de legitimidad apropiado para la operación y entrega de servicios policiales. Según el autor, esta búsqueda de mejores resultados no sólo tiene efectos en la posible mejora en la inseguridad como también en la confianza y legitimidad. Si no también tiene un correlato político-administrativo, en términos de que, frente a la expansión de las organizaciones policiales y presión en la agenda de seguridad ciudadana, mejores resultados redituarían también en mayor apoyo político de las autoridades y con ellos la posibilidad de obtener mayor financiamiento para proyectos y presupuesto.

En América Latina durante las últimas décadas se han impulsado una serie de reformas policiales con objetivos, expectativas y resultados diferentes en cada uno de los países de la región en donde han sido implementadas (Ungar 2010; Frühling 2009; Dammert 2013).

Más allá de las particularidades de los procesos llevados a cabo en cada país, Frühling (2009) ha definido cuáles son los aspectos centrales en los procesos orientados a producir una labor policial más democrática. El primero corresponde a la existencia de un gobierno en el área de la seguridad pública. Lo que se compone principalmente de los valores que orientan las políticas, las capacidades del gobierno –que incluye aspectos técnicos y presupuestarios–, la sustentabilidad en el tiempo de las políticas y el grado de coordinación del gobierno con los organismos policiales. La formulación de políticas de seguridad ciudadana es un ejemplo en esta línea, potenciando tanto coordinación política como aspectos técnicos al interior de los organismos estatales responsables de este ámbito.

A su vez, estas definiciones de políticas públicas en materia policial deben propiciar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas tanto en lo que respecta a aspectos financieros como también en términos operativos, lo que incluye abuso policial.

Un segundo elemento corresponde a las características de la policía, principalmente en cuanto al interés, las capacidades internas disponibles y el compromiso de la organización en el desarrollo de los cambios que se pretende realizar. La resistencia al cambio es un factor que atenta contra la implementación, y puede ser un elemento con el cual es necesario lidiar durante el proceso.

En términos de los potenciales obstáculos, también es posible mencionar el contexto social. Para el autor, al apoyo social a los procesos de reforma policial en la región tienen efectos importantes en la dimensión política como también en el comportamiento de los propios efectivos policiales. En este sentido, la desconfianza hacia las instituciones públicas es un riesgo latente para los procesos de reforma que se han efectuado en América Latina tanto en lo que respecta al fracaso de las reformas como también en la voluntad de los ciudadanos en colaborar con el trabajo de la policía.

Para Frühling (2009) otro aspecto importante en este tipo de procesos corresponde a las características de la violencia y criminalidad existente. De acuerdo con el autor, ciertamente que aquellos casos en donde existen niveles más altos es a su vez más complejo generar efectos de mejora en el corto plazo y con ello se podría ver mermado el apoyo ciudadano y también el apoyo político al proceso de reforma.

En una línea similar, Ungar (2010) plantea que una de las tipologías más relevantes de las reformas policiales en la región corresponde a la reestructuración organizacional. El principal ámbito del cambio está orientado hacia la opinión pública y la política, siendo el foco de la acción de gobernabilidad reestablecer los equilibrios de poder al interior de la organización como también con las autoridades políticas externas a la policía en torno a los mecanismos de rendición de cuentas. El autor establece como estrategia a nivel político dar respuesta a los puntos de tensión de forma efectiva, pero a su vez menciona un riesgo y es que en materia de transparencia y rendición de cuenta es necesario que las entidades de control de la policía reduzcan la brecha existente entre la reacción de los miembros de la policía en cubrir hechos ilícitos, abusivos o que infrinjan las normativas internas en relación con la capacidad de estas agencias para detectarlos.

En síntesis, la confianza y legitimidad en la policía es relevante en términos no sólo de opinión pública, sino también de indagar en torno a las percepciones sobre la justicia procedimental, el cinismo legal presente en las comunidades, la disposición a colaborar con las autoridades policiales y con ello la evaluación de la gestión de los actores del sistema desde una perspectiva de política de seguridad pública.

América Latina: la crisis de confianza y legitimidad

La confianza en las instituciones se expresa en elementos relativos a la gobernabilidad, el Estado y Democracia, pero considerando la situación de inseguridad en América Latina, la crisis de confianza y legitimidad se ve reflejada particularmente en torno a la policía y los tribunales de justicia, y tiende a ser una característica transversal en la región. Estas dos entidades –en cuanto a su funcionamiento, gestión, resultados y expectativas– dan cuenta de factores que están a la base de la discusión sobre legitimidad.

En el caso específico de la policía, a nivel regional en 2014, 44,2% declara tener poca o nada de confianza en esta institución. Sin duda que se aprecian niveles diferentes de desconfianza, por ejemplo, República Dominicana, Venezuela, Bolivia y Guatemala dan cuenta de cifras altas de desconfianza ciudadana en los organismos policiales, todas superiores al 57%. En contraste, Nicaragua, Ecuador y Chile dan cuenta de porcentajes de desconfianza más bajos a nivel regional.

En este sentido, una de las particularidades en la región corresponde a Chile que históricamente ha dado cuenta de altos niveles de confianza en la policía, principalmente para el caso de Carabineros. Considerando los datos provistos por el Barómetro de las Américas, el nivel de desconfianza corresponde a 20,3%, cifra que reflejaría altos niveles de legitimidad en la ciudadanía y con ello a su vez un capital político institucional que no es común en la región. Sin embargo, en términos de agenda de seguridad ciudadana escenarios como este podrán dilatar la formulación de procesos de cambio organizacional que permitan responder de forma dinámica a las necesidades de modernización debido a que no serían ponderadas como prioritarias desde el liderazgo político (Dammert y Bailey 2016).

Sin duda que la evaluación negativa existente para la policía está asociado directamente a sus labores en materia de seguridad pública. Si bien las funciones de la policía son múltiples en los países, la evaluación existente apunta principalmente a las tareas de prevención y control del delito. También en términos de exposición a corrupción directa o indirecta por parte de funcionarios y para algunos grupos que dan cuenta de contacto abusivos de parte de la policía.

Tabla 1. Confianza en instituciones relativas a seguridad pública y justicia. Barómetro de las Américas (2014)

País	Policía	Poder Judicial
República Dominicana	61,7%	56,4%
Venezuela	61,0%	59,6%
Bolivia	57,4%	52,9%
Guatemala	57,3%	47,8%
Perú	54,5%	61,6%
México	54,0%	50,4%
Paraguay	52,0%	58,7%
Brasil	46,6%	56,7%
Argentina	43,1%	45,3%
Costa Rica	42,6%	30,5%
Honduras	42,5%	43,6%
Colombia	40,3%	48,1%
El Salvador	39,2%	42,8%
Uruguay	33,9%	37,9%
Panamá	33,6%	41,7%
Nicaragua	30,4%	31,9%
Ecuador	24,7%	40,6%
Chile	20,3%	54,1%
América Latina (18 países)	44,2%	47,8%

Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org.

La situación es similar en materia de desconfianza en el Poder Judicial en la región, en 2014 alcanzó 47,8% que sostienen poca o nada confianza en las instituciones. Si bien existe un nivel transversal de desconfianza, de acuerdo con la encuesta está es más alta para los casos de Perú (61,6%), Venezuela (59,6%), Paraguay (58,7%) y Brasil (56,7%). En este sentido, la sensación en torno a la impunidad, las expectativas ciudadanas en torno

a las sanciones que debería imponer la justicia penal y otros aspectos relativos al contacto con las víctimas usuarios del sistema, podrían explicar el nivel de desconfianza.

Por su parte, si la confianza en la policía es baja en general, es importante analizar en el caso de potenciales víctimas de algún tipo de delito debido a que está vinculado con la disposición a denunciar delito ocurridos a las autoridades, y con ello activar el proceso del sistema de justicia como también acumular información sobre los hechos delictuales conocidos por las autoridades.

De acuerdo con el Barómetro de las Américas, al revisar por país los niveles de confianza hacia las organizaciones policiales en el caso de potenciales víctimas de robo o asalto la situación es más compleja. Por ejemplo, en el caso de Paraguay, el 77,4% confía poco o nada en el caso de ser víctima, similar también es el caso de Perú el porcentaje corresponde a 73,3%.

Considerando la literatura existente, un primer elemento en torno a la desconfianza estaría asociado a las expectativas de la ciudadanía con el desempeño, principalmente en las labores de patrullaje y tiempo de res-

Gráfico 1. Confianza en la policía de potenciales víctimas de robo o asalto según país. Barómetro de las Américas (2014)

Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.LapopSurveys.org

puesta frente a situaciones de inseguridad u ocurrencia de delitos en las comunidades.

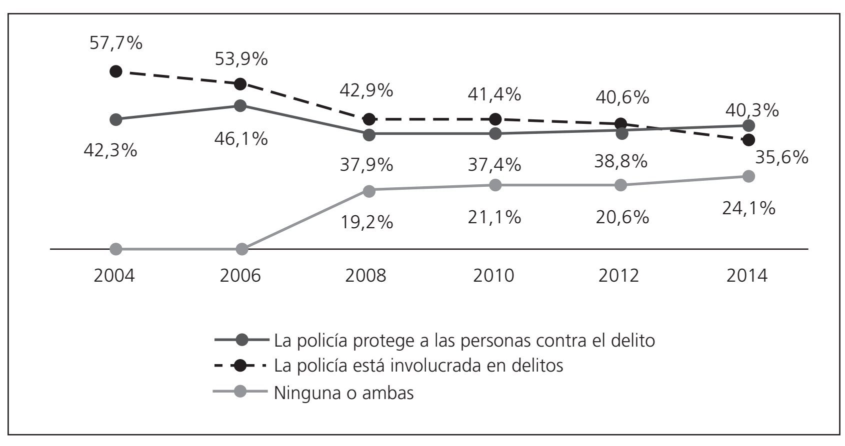
Un segundo aspecto remite al tipo de contacto que estable el agente de policía con la ciudadanía en sus diversas interacciones con el público. El tipo de contacto es variado, desde la denuncia de hechos delictuales por parte de víctimas hasta la forma en que los agentes realizan controles a la propia ciudadanía como parte de las tácticas de control y prevención de delito, si respetan o no la justicia procedimental es este contacto.

A su vez, un elemento importante en la percepción en torno al trabajo policial está vinculado a la noción de corrupción de parte de los cuerpos policiales. De este modo, resultados de la encuesta muestran que en general no existe una evaluación positiva, y que más bien la tendencia es creer que la policía está involucrada en delitos. Si bien esta cifra se reduce entre 2004 y 2014, no quiere decir que emerja un escenario optimista al respecto, sino más bien a que se sostiene una visión realista, en cuanto a que se realizan tanto acciones para proteger a la ciudadanía (40,3% para el año 2014) como también existen casos en donde participan en actividades delictivas (35,6% para el mismo año). Sin duda que este es un aspecto critico en torno a la legitimidad policial, en donde la ciudadanía en general se siente desprotegida por los servicios policiales, y por otro lado el involucramiento en actividades delictivas de policías que también puede afectada directa o indirectamente la ciudadanía como víctima (Gráfico 2).

Otra dimensión del análisis corresponde a la percepción ciudadana sobre la forma en que se responde al delito. A través de la región es posible observar que, frente a los altos niveles de inseguridad existentes, la ciudadanía tiende a preferir las respuestas punitivas por sobre las preventivas lo que en parte podría explicarse por la frustración y desconfianza frente a la institucionalidad responsable de la seguridad pública en la región.

Un ejemplo de ello corresponde a quienes que sostienen que el incremento del castigo a los delincuentes es la respuesta más adecuada frente al delito. De acuerdo con esta encuesta, registra un apoyo de 46,9% en 2012 y 55,5% para 2014. Esto refleja un incremento de 18,4% de apoyo hacia medidas punitivas. Por ejemplo, en países donde se implementaron programas de mano dura y persiste la crisis de inseguridad se aprecia una

Gráfico 2. Percepción en torno al rol de la policía. Barómetro de las Américas, 2004-2014



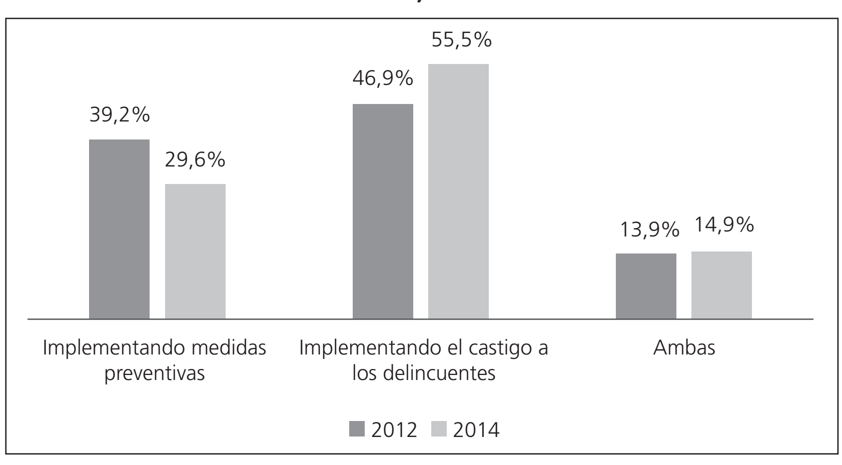
Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org.

tendencia a apoyar medidas de índole más punitiva, tales son los casos de Honduras (55,4%) y El Salvador (47,8%) o también en aquellos en los cuales han existido niveles de violencia altos como Brasil (62,8%) y Colombia (51,7%).

La paradoja de este proceso de énfasis punitivo es que el fenómeno es relativamente similar en su expresión en países que comparativamente dan cuenta de indicadores más bajo a nivel regional, como Costa Rica o Uruguay. En el caso de Costa Rica, la opinión pública apoya ampliamente medidas de carácter punitivo a través del incremento del castigo para reducir el delito –que corresponde a 50,4%–, y además se observa una importante brecha comparando el apoyo a medidas de carácter preventivo las cuales concentran 26,1% en este caso.

El desempeño de la policía es una dimensión muy importante en lo que respecta a las labores de seguridad pública. Por un lado, en términos de la legitimidad de la policía en el contacto con la ciudadanía, y por otro en la efectividad percibida por las comunidades en cuanto a las labores de prevención y control del delito.

Gráfico 3. Respuestas frente al delito. Barómetro de las Américas, 2012 y 2014



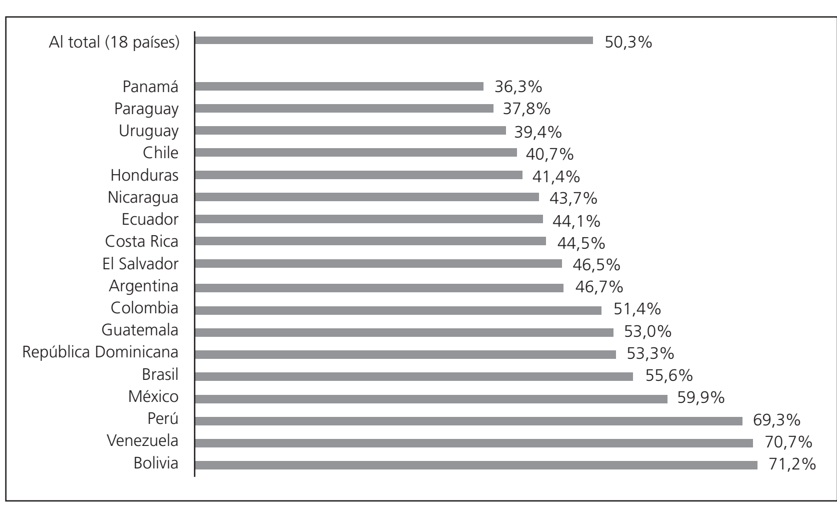
Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org.

Considerando los datos del Barómetro de las Américas 2014, se observa en la región un alto nivel de insatisfacción con la labor policial en los barrios la que corresponde al 50,3%, es decir, 1 de cada 2 latinoamericanos no está conforme con el desempeño de la policía en sus comunidades. Los países que dan cuenta de mayores niveles de insatisfacción con la labor policial son Bolivia (71,2%), Venezuela (70,7%), Perú (69,3%), México (59,9%) y Brasil (55,6%).[4] En contraste, un grupo de países de la región de cuenta de menores niveles de insatisfacción, entre ellos es posible mencionar a Panamá (36,3%), Paraguay (37,8%), Uruguay (39,4%) y Chile (40,7%).

Frente a esta insatisfacción y desconfianza tanto en la policía como en las autoridades responsables de la seguridad pública, se ha propiciado la implementación de diversos modelos de policía comunitaria en la región (Frühling 2012; Ribeiro y Maître 2010). Estas estrategias se han desarrollado orientadas a la vinculación de la policía con la ciudadanía, en tanto

4 Los resultados para esta pregunta en la encuesta no considerarían las diferencias del tipo de organización policial en cada uno de los países.

Gráfico 4. Satisfacción con la labor policial en su barrio, Barómetro de las Américas, 2014



Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.LapopSurveys.org.

oportunidad reconstruir confianzas como también mejorar los servicios policiales intentando adaptarlos a las particularidades locales o barriales, algunos de ellos con el apoyo de inversión en tecnología y análisis de datos.

Si bien ha existido voluntad política desde las autoridades responsables de la seguridad pública en el diseño e implementación de estas estrategias en las organizaciones policiales, no es fácil medir sus efectos debido a que desafortunadamente existe poca evidencia sustantiva en términos del impacto de estas estrategias en la reducción de la criminalidad entiendo este como el énfasis fundamental que se le ha dado en los diversos países de la región.

Sin embargo, considerando por ejemplo experiencias realizadas en Chile, Colombia, Ecuador o Uruguay existen procesos relevantes en términos de esfuerzos en torno a la profesionalización y capacitación de efectivos, regularmente en conjunto con un incremento en la dotación policial para despliegue en terreno. Además, se han realizado procesos en el plano de la inversión en tecnología, herramientas para el análisis de la información o la renovación de equipamiento. La visión política en estos procesos no recae

sólo en obtener buenos resultados en corto plazo, sino más bien propiciar estas estrategias como parte de una política pública integral.

Gráfico 5. Confianza en que la justicia castigará a los culpables. Barómetro de las Américas 2004-2014

2004	2006	2008	2010	2012	2014
60,8%	62,1%	60,5%	59,8%	55,8%	55,5%

Fuente: Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.Lapop-Surveys.org.

La inclusión de efectivos de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública ha sido otra forma de respuesta recurrente a la crisis de seguridad pública en varios países de la región. Para 2014, 55% aprobaba la participación de entidades militares, alcanzando un mayor apoyo en países como El Salvador (73%), Honduras (69,6%) o Ecuador (68,7%).

Si bien el análisis de las tareas que cumplen las fuerzas armadas en seguridad pública o crimen organizado en la región no son foco del presente análisis, es importante revisar como esto influye en las expectativas de la ciudadanía y en la definición de políticas de seguridad pública. De este modo, el apoyo ciudadano se explica en cuanto existe una percepción de que estarían mejor preparados que la policía para enfrentar el problema debido a sus características y tipo de entrenamiento. Sin duda que, desde el plano del discurso del *combate frente al delito*, la participación de las fuerzas armadas hace mucho sentido a la ciudadanía al plasmar la noción del uso intensivo de la fuerza de manera patente, sin considerar a nivel político la

necesaria distinción de las funciones entre policía y militares, y el efecto sobre la legitimidad sobre las entidades policiales.

Otra expresión de la frustración y de las dificultades en torno a la legitimidad de las entidades del sistema de justicia penal en la región corresponde a la percepción de la ciudadanía de la probabilidad de sancionar a los culpables de un delito. En términos generales, para la región se aprecia también desconfianza en que la labor del sistema de justicia penal determinará una sanción para autores de delitos. Si bien es posible mencionar una reducción en la baja confianza en los últimos diez años, esta sigue por sobre el 55% para los años 2012 y 2014.

En torno a esta dimensión es posible establecer dos elementos para el análisis. El primero correspondería en parte a la implementación de procesos de Reforma Procesal Penal en diversos países de la región que eventualmente podrían estar generando cambios en la percepción de la labor de la justicia penal frente a las expectativas ciudadanas. Un segundo elemento es cómo esta noción transversal en torno al descrédito de la labor de la justicia que favorece la generación de cinismo legal, lo cual a su vez propiciaría un menor respeto a la ley y a las autoridades, pero también impactaría en que la ciudadanía determine que la justicia por mano propia es un mecanismo más efectivo que el propio sistema de justicia penal.

Frente a la mayor demanda por sanciones y la tendencia al cinismo legal, vale la pena preguntarse si esto es un reflejo del fracaso de los enfoques preventivos. Desde el ámbito técnico, sin duda que no lo es, debido a que no es plausible sostener la posición de radicalizar medidas punitivas sólo para responder a la inseguridad. Existe evidencia sustantiva de que los resultados en materia de prevención del delito confluyen estrategias integrales en su diseño e implementación. Sin embargo, el riesgo desde el plano político es la pérdida de legitimidad discursiva sobre las respuestas al delito desde la óptica de la opinión pública, lo que a su vez afectaría el capital político tanto de las autoridades responsables como también de las políticas a implementar, como, por ejemplo, la forma en que se determina el presupuesto para seguridad pública o la definición programática en torno a los énfasis de las políticas de seguridad pública.

Conclusiones

Resulta importante como parte de la agenda de investigación en legitimidad de la policía en América Latina indagar cuáles son los factores que explicarían esta desconfianza considerando elementos transversales como también las particularidades del país y las respectivas características de la organización policial. Su importancia no remite solamente al mundo académico, un efectivo liderazgo civil de la policía, requiere de conocimiento sobre la vinculación entre las instituciones policiales y la ciudadanía, debido a que la forma en que se establece y realiza este contacto es clave para la labor en seguridad pública.

El contacto de la policía con la ciudadanía en la región se torna un aspecto central en materia de seguridad ciudadana. Se requiere voluntad política efectiva para ejercer liderazgo civil hacia las instituciones policiales que promueva la legitimidad y justicia procedimental como el principal elemento del contacto entre policía y ciudadanía, en términos de potenciar la aplicación de la ley e incrementar la confianza. En este sentido, es importante la mejora en la formación práctica y capacitación de los efectivos que permita el contacto adecuado con la ciudadanía promoviendo este enfoque.

El segundo proceso, corresponde a la efectividad de las políticas y programas de seguridad pública. Esto compromete principalmente la labor de las entidades responsables de la seguridad pública y la prevención del delito. En este sentido, los procesos de profesionalización, incremento de efectivos y recursos, estrategias de trabajo policial, la incorporación de tácticas y tecnología en las organizaciones policiales y cambios en las formas de gestión han requerido de una alta inversión pública. Es por ello relevante hacer un esfuerzo para incrementar las capacidades relacionadas con la evaluación de políticas de seguridad pública principalmente en lo que respecta a la dimensión policial.

Si bien existen experiencias que han dado cuenta de resultados, en muchos casos la formulación de evidencia y evaluación es aún feble para potenciar el ciclo de las políticas públicas en esta materia. Sin embargo, esta información, análisis o evaluaciones no puede ser guardada en el cajón de las autoridades, su uso sin duda nutre la labor política en cuanto a que complementa el proceso de toma de decisiones como también provee in-

sumos para elaborar el discurso informado en materia de seguridad frente a la opinión pública.

La dimensión política de la seguridad ciudadana está dada por las capacidades de las autoridades para articular legitimidad y efectividad en las políticas a desarrollar. La posibilidad de reconstruir confianza ciudadana están principalmente asociados a ambos elementos, y a su vez sería un catalizador que contribuya a propiciar cambios en la percepción de la ciudadanía en torno a la inseguridad, los que incluso en algunos casos van a contramano con los datos objetivos sobre reducción del delito.

Las dinámicas del delito, la inseguridad y las políticas de seguridad pública, las instituciones y agencias que forman parte del sistema de justicia penal son evaluadas desde la óptica de la ciudadanía. Sin duda que los procesos de modernización, mayor inversión pública y mejora en la gestión y servicios policiales impacta en la visión de la opinión pública sobre la policía en la región. Por su parte, la ciudadanía percibe otra situación, frente a la demanda por mayor seguridad y justicia desde una óptica punitiva, que deriva en una percepción de desprotección que afecta la legitimidad y confianza en el sistema, generando espacios para el crecimiento del cinismo legal en las comunidades.

El desafío político de la reconstrucción de legitimidad de la policía está basado en las mejoras que se puedan realizar en torno a justicia procedimental y transparencia institucional. Lo anterior integrado a un marco de política de seguridad ciudadana que plasme esa visión principalmente en lo que respecta a la labor policial, su desempeño en las tareas de prevención y control como también la vinculación con la ciudadanía principalmente en el contacto cotidiano.

Bibliografía

Carr, P., L. Napolitano y J. Keating. 2007. "We Never Call The Cops and Here is Why: A Qualitative Examination of Legal Cynicims in Three Philapdelphia Neigborhoods". *Criminology, 45*: 445-480.

Dammert, L. 2013. *Inseguridad, crimen y política: desafíos de la democracia en Chile*. Santiago: RIL Editores.

Dammert, L. y J. Bailey. 2006. *Public Security and Police Reform in the Americas.* University of Pittsburgh Press: Estados Unidos.

Frühling, H. 2009. *Violencia y Policía en América Latina.* Quito: FLACSO-Ecuador.

____ 2012. "A realistic look at Latin American community policing programs". *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy, 22* (1): 76-88.

Kirk, D. y A. Papachristos. 2011. "Cultural Mechanisms and the Persistance of Neigborhood Violence". *American Journal of Sociology, 116*: 1190-1233.

Maguire, E. 2014. "Police Organizations and The Iron Cage of Rationality". En *The Oxford Handbook of Police and Policing*, M. Reisig y R. Kane, 68-98. New York: OUP.

Meares, T. y P. Neyroud. 2015. *Rightful Policing, New Perspectives in Policing*. Maryland: NIJ-Harvard Kennedy School.

Nivette, A. 2013. "Legitimacy and crime: Theorizing the role of the state in cross-national criminological theory". *Theoretical Criminology, 18*(1), 93-111.

Ribeiro, L. y R. Maître. 2010. "La prevención del delito y la participación comunitaria en América Latina: algunos aportes". *Serie documentos de trabajo, Nº 2.* Global Consortium on Security Transformation.

Terrill, W., E. Paoline y J. Gau. 2016. "Three Pillars of Police Legitimacy: Procedural Justice, Use of Force and Occupational Culture". En *The Politics of Policing: Between Force and Legitimacy,* editado por M. Deflem. University of South Carolina, Emerald Group Publishing Ltd.

Tyler, T. y J. Fagan. 2008. "Legitimacy and Cooperation: Why do people help the police Fight Crime in Their Communities?" *Ohio State Journal of Criminal Law, 6*: 231-275.

Ungar, M. 2010. *Policing democracy: Overcoming obstacles to citizen security in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press.

Seguridad e inseguridad: espejos del pasado en Uruguay

Daniel Fessler[1]

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha definido a la seguridad ciudadana como "una condición necesaria –aunque no suficiente– de la seguridad humana, que finalmente, es la última garantía del desarrollo humano". De acuerdo con este enunciado, se trataría de que los individuos puedan ejercer en su integridad sus libertades y derechos, ampliando el concepto tradicional fuertemente centrado en la estabilidad estatal y la "conservación del régimen".

En ese contexto, las intervenciones institucionales orientadas a la prevención y control del delito y la violencia podrían ser entendidas como una oportunidad para apuntalar el desarrollo económico sostenible, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos (Faroppa 2007, 57).

Sin embargo, el manejo más cotidiano y difundido de la expresión seguridad ciudadana, que en realidad termina por remitir a su contrario (la inseguridad), suele apuntar a una idea más restrictiva. Así, el "derecho a la seguridad" sería expresado "mediante la prevención y represión de delitos, así como de otras conductas de grave riesgo individual y colectivo, encomendándose la tarea de protección inmediata a las fuerzas policiales"

1 Licenciado en Historia, Magister en Ciencias Humanas, doctorando en Historia, Facultad de Humanidades y C.E - Universidad de la República (Uruguay). Investigador del Sistema Nacional de Investigadores – ANII. Integrante del "Programa de estudio sobre control socio jurídico de infancia y adolescencia en Uruguay. Estudios sobre infracción adolescente" (CSIC), Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR . Correo electrónico: danfessler@gmail.com

(Aller 2006, 107). Informes del propio PNUD revelan cómo la ciudadanía suele realizar una asociación espontánea entre inseguridad y delincuencia (PNUD Chile 1998, capítulo 5).

En el transcurso del presente trabajo, utilizaré la idea de "seguridad ciudadana" asumiendo esta última concepción. Si bien la opción por una definición, y frecuentemente la definición misma, tiene determinados grados de arbitrariedad, entendemos que es la que se trasmite más habitualmente desde los actores políticos y los medios de comunicación. La consolidación de esta forma de empleo termina generando el uso del binomio seguridad-inseguridad virtualmente como sinónimo de delito. Así Uruguay se suma a la tendencia latinoamericana de percibir una creciente sensación de inseguridad bajo la forma de temor a ser víctima de un hecho delictivo. Estudiando el proceso de las últimas décadas, Rafael Paternain evidencia que durante el período del terrorismo de Estado las encuestas (pese a los graves problemas de validez) dejan al descubierto que un porcentaje importante de montevideanos (37%) consideraban que la seguridad había empeorado. Analizando los primeros datos tras el fin de la dictadura cívico-militar confirmará esa tendencia. Así, con "distintas intensidades y anclajes, la inseguridad como problema acompañará todo el ciclo democrático" (Paternain 2012, 21).

De esta forma, la posición dominante se aleja sin dudas de una concepción "moderna e integral" de la seguridad ciudadana que no responda a la "sensación de temor sistemáticamente difundido en el discurso represivo" (Guianze 2005, 17). Apreciar la cuestión en su dimensión histórica puede facilitar la comprensión de que este discurso registra raíces menos superficiales de las que se suelen considerar. Y que el crecimiento de la inseguridad y el delito, junto con la alarma que generan, distan de ser una novedad como se sostiene frecuentemente. Una mirada más profunda, de alguna manera, permitirá visualizar que el problema tiene una trayectoria más vasta de lo que frecuentemente se cree o se apunta. Con acierto Ricardo Salvatore y Osvaldo Barreneche han señalado que en los "arcones del pasado" podremos encontrar "experiencias similares" de olas de *criminalidad* y reclamos punitivos, propuestas de reformas policiales, judiciales y penitenciarias, amenazas delictivas construidas desde la prensa o pensadas desde el discurso científico. Tal vez, plantean estos investigadores, "los historiado-

res podamos alumbrar" algunos aspectos centrales mostrando, entre otros elementos, continuidades y rupturas (2013, 14). Entender históricamente la cuestión del delito ayuda a contextualizar un debate en que el uso del pasado tiene tan fuerte presencia permitiendo, por otra parte, poner en entredicho "soluciones" basadas en un férreo componente punitivo. Reflexionando sobre los desafíos de los historiadores del delito y el castigo, Robert M. Buffington destaca la necesidad de analizar los fenómenos en su contexto político, económico, cultural y obviamente histórico. Pero, concluye Buffington, el reto principal "es simplemente el de no entregarnos sin pensar al momento contemporáneo, a los pánicos morales sobre el crimen –el tipo de pánico que caracteriza a los políticos, los medios y el público" (2015, 26).

"El dolor de ya no ser"[2]

Sin dudas, voluntaria o involuntariamente, el tema del pasado y su utilización, se ha incorporado como un actor de una importancia sostenida en el debate sobre la seguridad. Ha cobrado una centralidad tal que en Uruguay ha sido un referente casi permanente de los actores políticos, lo que se evidencia del estudio de un conjunto de programas electorales presentados en comicios nacionales y departamentales.[3] Para ello, ha debido disociarse del rigor científico que debería tener, pues su empleo presenta niveles de autonomía con la veracidad, apostado a un imaginario largamente construido y arraigado.

2 "Cuesta abajo" (1934). Tango con música de Carlos Gardel y letra de Alfredo Le Pera.

3 Para el presente artículo se trabajó con los programas electorales hasta las elecciones de 2009 (de la que sólo se tomaron algunos casos aislados). Precisamente algunos investigadores presentan este momento como clave. Como ha estudiado Lucía Vernazza, a partir de los comicios de ese año, se produciría un cambio sustancial en las propuestas del Frente Amplio en materia de seguridad. Vernaza señala que ante la centralidad de la preocupación de la ciudadanía por el tema y su incidencia electoral, se percibe en la coalición gobernante un discurso que modifica los ejes desde lo social hacía lo punitivo. Así se relegan sus causas sociales para priorizar los aspectos represivos bajo la idea de ser "implacables con el delito". Ver Lucía Vernazza 2016, 212 a 233. En un artículo aparecido en "La Diaria" el senador frenteamplista Marcos Otheguy definió la cuestión de la seguridad como "un debate incómodo para la izquierda" ("Seguridad y convivencia un debate de izquierda", 24 de julio de 2017).

El empleo de estadísticas en los estudios del pasado, dicho esto de manera muy esquemática, suelen tomar un "punto de partida" que hace posible remitirlo a una cantidad de años preestablecida. Ello permite, por ejemplo, analizar distintos momentos estableciendo comparaciones. Independientemente de las consideraciones que se puedan hacer sobre aspectos centrales como su confiabilidad, las representaciones en cifras y tasas resultan más "objetivables" (Morás 2009, 3). Sus fuentes, por otra parte, son explicitadas lo que permite conocer sus bases y discutir sus conclusiones. La creación en 2005 del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior fue fundamentada precisamente –por decirlo en palabras de Daisy Tourné (titular de la cartera entre los años 2007 y 2009) en la necesidad de "transparentar" ante la ciudadanía los datos reales de violencia y criminalidad en Uruguay" (Paternain 2008a, 15).

Es por ello que aunque parezcan existir coincidencias estas se remiten meramente a las formas siendo el único punto de contacto con los que utilizan el pasado con fines "propagandísticos" (Schaff 1983, 74).

El manejo estadístico comparte "popularidad" con los estudios comparados de la realidad internacional. Estos análisis son realizados frecuentemente en una modalidad regional estableciendo relaciones entre los niveles delictivos de los países del continente. Aunque es imprescindible separar la herramienta de su empleo regular, en Uruguay estos indicadores en manos de los partidos políticos son utilizados frecuentemente para dejar entrever la mejor condición relativa del país. Este mecanismo no es exclusivo de las mediciones sobre seguridad porque es aplicado también a encuestas sobre educación, salud, justicia por sólo citar algunos ejemplos.

Tampoco es nuevo para los estudios sobre la delincuencia ya que comenzó a ser habitual en los momentos de las grandes reformas penales y penitenciarias del siglo XIX. A finales de ese período, criminólogos y técnicos buscaban espejos para ver la realidad que en ese caso remitía a los países centrales. Las mediciones de los niveles de criminalidad les hacía posible sostener con orgullo que en "adelanto moral y social" Uruguay se colocaba a niveles similares de los principales países europeos.[4] Ello, señalaba Pedro

4 *El Día*. "Notas de la semana. Criminalidad comparada", 22 de mayo de 1889.

Figari,[5] se hacía aún más notorio si se consideraban delitos emblemáticos como los homicidios. En este caso, destacaba Figari, Uruguay se encontraba en valores inferiores a los países "mediterráneos", al que el país se encontraba ligado por su propia conformación, situándose por debajo de Italia y España (1905, 45-46). De esta manera, se señalaba, en sus índices de delincuencia (especialmente la caracterizada por su violencia) y de progreso era posible ubicar al pequeño Estado del Río de la Plata en los primeros lugares de "civilización".

Igualmente, los cuestionamientos a los datos estadísticos (y su utilización) tampoco aparecen como un problema reciente. Particularmente, se agudizan en algunos momentos en que su empleo tuvo especial relevancia como ocurrió en los debates sobre la supresión de la pena de muerte en los comienzos del siglo XX. Contradiciendo el manejo de Figari, el Dr. José Irureta Goyena, defensor de la conservación de la pena capital (y futuro codificador penal) sostuvo que la *criminalidad* en Uruguay triplicaba la italiana, cuadriplicaba la española y era once veces mayor que la francesa (s/d, 11 y 12). La intensa polémica incluyó entonces la interpelación a los datos. Así, por sólo citar un ejemplo, José Pedro Massera,[6] puso en entredicho el valor de unas encuestas de las que discutía su "plan científico" e inclusive su fidelidad resaltando las dificultades de las cifras suministrados por las distintas agencias.[7]

Pero, tal cual ocurre con la "utilización propagandística" del pasado, para hacer posible la comparación entre países es necesario producir una "neutralización" de la realidad que se estudia. Para que el funcionamiento del espejo sea posible, se marginan del análisis factores elementales como las características del Estado, las condiciones sociales y económicas, e inclusive las transformaciones del fenómeno de la violencia y de los índices considerados socialmente aceptables. Como ya ha sido estudiado a partir de la década de los treinta del siglo pasado, los propios ilícitos han sufrido cambios radicales que, por ejemplo, los llevó paulatinamente

5 Figari fue Defensor Público, diputado por el Partido Colorado y uno de los abanderados del movimiento abolicionista en la Cámara de Representantes.

6 Massera fue un destacado abolicionista y representante colorado por Montevideo.

7 *El Día.* "La estadística criminal", 28 de mayo de 1903.

del dominio de los delitos contra la persona a la primacía de los delitos contra los bienes.[8]

Muchos discursos han "olvidado" la contextualización de acuerdo con los procesos históricos. Así, la consideración más básica del desarrollo de los países aportaría datos relevantes para entender, por ejemplo, porqué algunos países sur y centroamericanos figuran en las estadísticas ocupando los niveles más altos en delitos violentos.

Al cuestionar las frecuentes comparaciones que colocaban a Uruguay en una situación "ventajosa" en relación con países del área, Eduardo Bonomi ponía en entredicho la representatividad de esos indicadores. Quien es Ministro del Interior desde 2010, frente a las afirmaciones del entonces presidente brasileño "Lula" Da Silva que elogiaba las condiciones de seguridad de su pequeño vecino en relación al suyo y otros del continente, planteaba que las referencias del país no debían ser otras naciones latinoamericanas sino "nosotros mismos". Interpretando el "sentir ciudadano", Bonomi, de alguna manera, entendía como tal al Uruguay del pasado: "Los uruguayos no se comparan con Brasil, se comparan consigo mismos diez años atrás y sienten que tienen un problema".[9] El déficit en materia de políticas sociales de los últimos veinte años, señalaba en marzo de 2010, tiene gran responsabilidad en que se cometan "más delitos en una época que en otra".[10]

Resulta revelador que en el Informe de Desarrollo Humano en Uruguay efectuado por el PNUD en 2008, al estudiar la cultura popular uruguaya, se detenga a describir lo que se llamó el "síndrome de Maracaná". Se aludía a la victoria futbolística de 1950 que consagró a Uruguay como campeón del mundo tras la final con el locatario (y ampliamente favorito) Brasil. Este informe, coordinado por la politóloga y actual senadora por el oficialista Frente Amplio, Constanza Moreira, ilustra sobre la tendencia a la añoranza por un pasado mejor en donde estarían los tiempos realmente buenos. Pero ese "síndrome" expresa más. Expresa la nostalgia del país que fue visto desde el país que ya no es (PNUD, 2008).

8 Ver por ejemplo, Georg Rusche y Otto Kirchheimer (1984). Michel Foucault (1989) y Pedro Trinidad Fernández (1991).

9 *Semanario Brecha.* "La cosa viene agravándose y hay que ponerle freno", 19 de febrero de 2010.

10 *Uruguay al día,* diario digital, 12 de marzo de 2010.

Se permite así la edificación del mito de una nación que consolidó creencias como las de “como el Uruguay no hay” o la “Suiza de América”. Un país en donde se recuerda que por su tranquilidad “se dormía con las puertas abiertas”. Precisamente, para las ciudades del interior, el indicador de la gravedad del problema de la inseguridad comenzó a ser la imagen de pasar llave, acción aún impensable en las pequeñas poblaciones y en las zonas rurales.

Pero, como bien advierte Eric Hobsbawm, lo que habitualmente se conoce como pasado no es más que una selección elaborada a partir de un importante número de recuerdos. Este “pasado social formalizado”, como señalaba el gran historiador británico, es más rígido ya que establece modelos para aplicarse en el presente “y suele ser el tribunal de apelación ante el que se dirimen los conflictos e incertidumbres de la actualidad” (Hobsbawm 1998, 24). Esta construcción permite su uso extendido incluso disociándolo con la realidad. Es que el objetivo es el presente y la exactitud de las afirmaciones respecto a lo que ya ha acontecido pasa a ser aleatoria y funciona de manera independiente e incluso ajena a las variaciones que ha sufrido el problema del delito y de la seguridad.

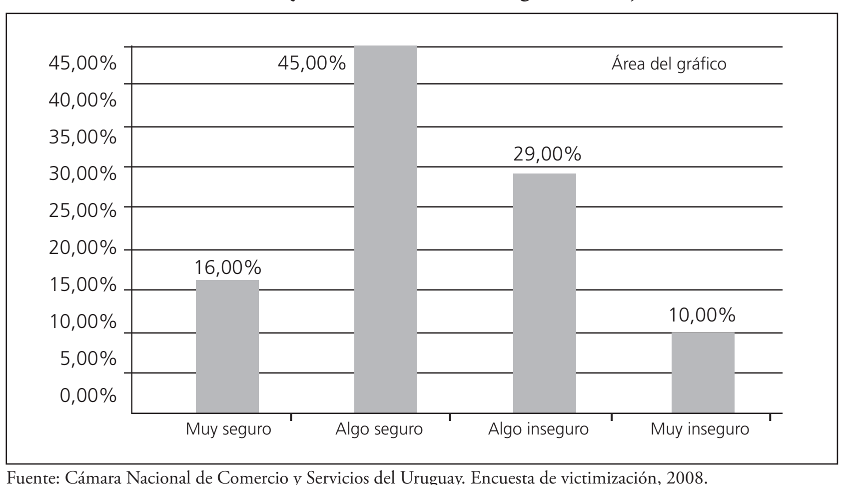
Más allá de las transformaciones existentes en los niveles de violencia, el pasado sirve para demostrar una situación actual en la que viviríamos en una sociedad cada vez más llena de riesgos y plagada de peligros en una población que se encuentra en estado creciente de “alarma”. Frente al desempleo y la delincuencia, los dos grandes problemas identificados por los influyentes informes de la Corporación Latinobarómetro, Uruguay se encuentra entre los países que tienen mayor preocupación por el crecimiento del delito desde por lo menos el año 1995 (Observatorio piloto de armas de fuego, 2016, 82).

Para reafirmar la idea del descaecimiento de las condiciones de vida, se regresa desde discursos y noticias a un Uruguay idílico caracterizado por la calidad de vida de una sociedad que disfrutaba y percibía altos niveles de seguridad y bajos índices de criminalidad. Esta mirada desde el presente “altera radicalmente los datos de la memoria” (Demasi 2012, 67) trasmitiendo una imagen de seguridad que no resultaba tal para los que vivieron ese período. “Miradas” que por otra parte vienen habitualmente acompa-

ñadas de la pretensión de consagrar una sociedad más represiva y con penas más duras (Fessler 2009, 92). Así lo confirma la instrumentación de la ley 16.707 que entró en vigencia el 31 de julio de 1995. Conocida como "ley de seguridad ciudadana", a pesar de crear un importante número de figuras delictivas, ella no trajo como consecuencia directa el abatimiento de las tasas de delitos. Sin embargo, el endurecimiento de las penas, el recorte de las garantías y la baja de la edad de imputabilidad para "menores" siguen registrando amplios niveles de aceptación.

Por sólo citar un ejemplo, la primera *Encuesta de victimización* realizada por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (período diciembre de 2008 a enero de 2009) destacó que el 35% de los consultados apoyaba la reducción de la edad de inimputabilidad para los menores de edad (CNCS 2009). Paradójicamente la encuesta revelaba que sólo un 10% de los entrevistados se sentía "muy inseguro" entre el sector de actividad que comúnmente es objeto de una atención prioritaria en

Gráfico 1. ¿Cómo se siente en su lugar de trabajo?



Fuente: Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay. Encuesta de victimización, 2008.
La 9ª edición de la Encuesta de Victimización (período 2016-2017) confirma el alza en la sensación de seguridad entre los entrevistados ya que un 77% manifestó una opinión positiva en la materia. En el interior del país la cifra es aún más importante al trepar al 91,7%. Estudiando las transformaciones desde su primera edición aparece un revelador mínimo del 45% en el año 2010 para luego volver a subir hasta el máximo de 2016/17. Disponible en www.cncs.com.uy.

los informativos televisivos. A pesar de que para el período siguiente en la misma encuesta un 26% dijo sentirse "muy seguro" (contra el 16% del período anterior), el diario *El País*, vinculado con el Partido Nacional, ante el crecimiento de dos puntos de los que decían encontrarse muy inseguros, titulaba: "Empresarios se sienten menos seguros".[11]

La consideración de la situación particular de adolescentes y jóvenes escapa a los límites del presente trabajo, pero sin dudas su presencia ocupa un sitial preferencial en los discursos sobre la inseguridad. De hecho tuvo una evidente importancia en las propuestas electorales promoviéndose en forma mayoritaria desde los partidos tradicionales la baja de la edad de inimputabilidad como pieza fundamental en la mejor de la seguridad.[12]

Paradójicamente, algunos de los argumentos parecen retrotraerse a los planteos registrados durante las discusiones que concluyeron con la aprobación del Código del Niño en 1934. En dirección contraria a lo que suele señalarse, de manera temprana la visión sobre los niños, adolescentes y jóvenes, fue integrada por la sociedad uruguaya como un problema. La información de los diarios desde por lo menos las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del XX alertó sobre la riesgosa presencia infantil en las calles montevideanas. Las notas abundaron sobre estos grupos que comenzando en la "podredumbre de los vicios" iban a "morir en los hospitales o acaban sus tristes días en las cárceles".[13] *La Tribuna Popular,* diario capitalino con destacado interés en la "crónica roja", testimonia la alarma por una situación que de "seguir así" terminaría formando "hombres peligrosos para la sociedad" ("Protección a la infancia", 29 de mayo de 1907). Estos ejemplos, permiten constatar la presencia casi permanente de reclamos por la situación de niños y adolescentes, particularmente de los "pequeños vagabundos" que estarían iniciando el "camino" hacía el delito. Un discurso bipolar que demandaba la protección de los niños "desamparados" pero que exigía el control de un sector que comenzó a ser identificado por su

11 *El País,* 20 de marzo de 2010.

12 Finalmente en el año 2011 una iniciativa encabezada por importantes sectores de los partidos tradicionales de Uruguay (Partido Colorado y Partido Nacional) lanzó una campaña de recolección de firmas para realizar una consulta que pregonaba la baja de edad de imputabilidad. Plebiscitada junto a las elecciones nacionales de octubre de 2014 la modificación fue rechazada por la ciudadanía.

13 *La Tribuna Popular*, "La infancia abandonada, 10 de abril de 1907.

peligrosidad futura: "La policía puede valerse de muchos medios para aminorar el mal"… "y tendría si así lo hiciera el aplauso público en razón de sus fines moralizadores"… "La actitud contemplativa de la policía no es la que cuadra en tales circunstancias".[14]

Hoy su consideración se resume en el extendido manejo del término "menor" (e incluso el de "joven" con unas fronteras aún más imprecisas) definitivamente asociado con la imagen del infractor (Fessler 2008, 24).[15] Esta es reproducida por los medios de comunicación y aparece como fuertemente instaurada en el imaginario social que los ubica como uno de los principales factores de la violencia y la criminalidad.

En sentido contrario, un informe realizado por Defensa de Niñas y Niños Internacional (DNI) descartó que el grupo de entre 14 y 17 años de edad fueran autores de delitos más violentos y de forma cada vez más temprana. Las conclusiones de la investigación desmienten afirmaciones "pronunciadas infinidad de veces, aunque jamás fueron probadas" (Defensa de Niños y Niñas Internacional 2003, 208). Un estudio de Luis Eduardo Morás, Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho (Universidad de la República), viene a confirmar el "hiperdimensionamiento" en la consideración de que las infracciones protagonizadas por adolescentes (señaladas como cada vez más violentas) representan la mayor parte de los delitos ocurridos en Uruguay (2016, 25).

No parece aventurado señalar entonces que este reduccionismo interesado invisibiliza que en Uruguay los adolescentes y jóvenes suelen ser también las víctimas habituales de hechos violentos y delictivos (Faroppa 2007).[16]

14 *El País*, "Menores vagabundos", 25 de enero de 1911.

15 La adopción en 1934 del nombre Código del Niño en lugar del Código del Menor resultó de cierta manera un operativo publicitario. Se entendía que el primero despertaba más simpatías en contraposición con el segundo que ya comenzaba a identificarse con los niños y adolescentes infractores.

16 El estudio del Observatorio Fundapro, Fundación Propuestas (vinculado con el Partido Colorado) titulado "Uruguay, un país abrumado por la inseguridad" (2015) menciona también a los jóvenes "incluso" como víctimas. De todas maneras, los lineamientos generales de Fundapro se concentran en destacar el papel clave de los adolescentes a la "hora de perpetrar delitos". Basados en estudios del economista Ignacio Munyo que señalaba la "rentabilidad" del delito juvenil, el informe indica que la delincuencia juvenil se ha triplicado en Uruguay. Serie de Reportes Periódicos N° 12. Disponible en http://seguridad.observatoriofundapro.com. El trabajo de Munyo, con amplia repercusión mediática, ha recibido fuertes cuestionamientos por parte de numerosos investigadores de la Universidad de la República. Ver, por ejemplo, Luis E. Morás, "Representaciones sociales del delito, retórica punitiva y

Como lo revela el Informe sobre Desarrollo Humano para el Mercosur 2009-2010 del PNUD, se registra entre los jóvenes un sentimiento creciente de inseguridad que va unido a una mayor situación de violencia que hace que en América Latina sus posibilidades de ser víctimas de un homicidio sean treinta veces mayores que las de un joven de Europa (PNUD 2010).

El discurso de la virtual impunidad de los "menores" que manejaron algunos actores en el pasado vuelve a instalarse en la actualidad y redunda en una fuerte apelación a "soluciones" punitivas.

La diferencia entre percepción de inseguridad y la información estadística parece ahondarse. El pasado de seguridad vuelve a servir de referencia para evidenciar la caída en las condiciones de vida. A éste también recurre el sector de mayor edad en una población como la uruguaya, marcada por los altos niveles de envejecimiento. Precisamente las encuestas revelan a este núcleo como uno de los más preocupados por el crecimiento de la delincuencia y el más permeable a las propuestas de endurecimiento de las penas.

Los rastros de un pasado seguro o la vuelta al país "ideal"

Uruguay es un país que ha sido caracterizado por su estabilidad institucional. Sin guerras civiles desde 1904, las interrupciones a la vida democrática durante el siglo pasado se remiten al golpe de Estado de Gabriel Terra en 1933 y a la cruenta dictadura militar que se ocupó del destino del país entre 1973 y 1985. Salvo la grave crisis económica de 1890 –según los economistas sólo comparable con la de 2002– y los efectos de la crisis mundial de la década de los años treinta, Uruguay se recuerda a sí mismo con una marcada prosperidad. Esta visión se acentuó por el alza de precios de los productos de exportación generado por la Segunda Guerra Mundial. 1955 aparece como un año "bisagra" al evidenciarse importantes dificultades en la balanza comercial producto fundamentalmente de la caída de las exportaciones. El período de 1955 a 1957 puede ser tomado como una frontera "marcando el fin de la expansión productiva y el comienzo de la crisis" (Couriel y Lichtensztejn 1967, 89).

(des)humanización carcelaria" disponible en www.fermentario.fhuce.edu.uy.

Este más que somero pantallazo permite brindar algunas pistas sobre la construcción de esa imagen de Uruguay como un país de capas medias, sin grandes desigualdades sociales y con reducidos niveles de violencia hasta la década de los años sesenta en que se combinaron la crisis social con la institucional.

Esta representación ha hecho posible a numerosos actores remitirse a un pasado de excepción en el momento de confrontar los altos niveles de violencia en general, y de delincuencia en particular, que se habrían generado en nuestro país en los últimos años. Pero la precisión de ese Uruguay del pasado acostumbra a ser difusa y su ubicación a ser elástica según el actor y el motivo de la propuesta. Su propio uso termina siendo determinante en la selección de las fronteras que establecen la vigencia de esa nación modelo cuyos límites no terminan de acordarse: es un tiempo pasado ideal cuya existencia concreta se mantiene imprecisa. Se trata de ese "antes" al que hacía referencia la publicidad para las elecciones nacionales de 2009 de la fórmula integrada por los doctores Luis Alberto Lacalle y Jorge Larrañaga:

> *Antes* cuando sentías un ruido pensabas debe ser el perro de la vecina.
> *Ahora* pensás están robando. Eso no puede ser así.
> La inseguridad ha llegado hasta tu intimidad y es responsabilidad del Estado que duermas tranquilo. (Publicidad para la fórmula Luis A. Lacalle-Jorge Larrañaga del Partido Nacional para las elecciones de 2009. El resaltado es nuestro).

El quiebre con ese pasado idílico y la consolidación de la creciente idea de pérdida de la seguridad ponen el tema de la violencia en el centro de la atención. No casualmente los programas de los partidos políticos para los mencionados comicios nacionales incorporaron entre sus prioridades el problema del delito a sabiendas "que la inseguridad pública es un botín muy apetecible para hacerse de votos durante una campaña electoral".[17]

Resulta entonces interesante pensar la relación con el pasado como el lugar desde donde se han posicionado los partidos políticos para su análisis sobre la cuestión del delito y la inseguridad. Así se percibe, tomando en

17 *El Observador*, "Ideas y mano dura", 25 de abril de 2009.

consideración solamente este aspecto, una diferencia básica entre Gobierno y oposición.

El Frente Amplio se encontró durante la extensa campaña electoral en la encrucijada de la defensa de su gestión a sabiendas de que sería "el tema central que usará la derecha" (Roballo 2007).[18] Un principio que se repitió para los comicios departamentales en los lugares donde la coalición de izquierda gobernaba, especialmente en Montevideo y su vecino Canelones. De gran importancia demográfica y económica, los analistas solían afirmar que quien triunfa en este último departamento obtendría la presidencia de la República.

La impronta de la inseguridad en las elecciones parece responder a las "demandas" que desde la población se hacen al sistema político. Una encuesta realizada en agosto de 2007 destacó que casi un cuarto de la ciudadanía quería escuchar a los candidatos abordar el tema de la delincuencia y sus propuestas para solucionarlo.[19] Esta centralidad tan fuerte e insospechada, postergó como eje de campaña otras cuestiones como la reforma impositiva, cuyo manejo oportuno fue considerado por analistas políticos como un factor determinante en la victoria electoral en 1999 de Jorge Batlle candidato del Partido Colorado.[20]

El Frente Amplio, en su presentación para las elecciones nacionales de 2009, optó por abordar el problema de la seguridad desde la corta duración como un instrumento para destacar el descenso de los índices de criminalidad durante su Gobierno. Se inclinó así por elegir como punto de partida la restauración democrática, excluyendo como referente lo ocurrido durante el pasado régimen militar:

> Por primera vez desde 1985 disminuyeron los delitos contra la propiedad, se "sinceró" el sistema con la habilitación de denuncias y registros de los

18 Juan Andrés Roballo fue diputado por el Frente Amplio y luego Inspector Nacional de Trabajo. Es actualmente prosecretario de Presidencia de la República.

19 Ver en: www.cifra.com.uy

20 Programa que, a pesar de suceder a otra administración del Partido Colorado, colocaba a la seguridad entre los grandes temas (junto al empleo y el ingreso, la salud, la educación y la vivienda) en un Uruguay de "clase media" donde fue posible "a lo largo de nuestra historia construir una sociedad más justa".

> delitos de violencia doméstica (*Propuestas para seguir construyendo un país de primera*, 2009).

El programa de la coalición de izquierda ubicaba al crecimiento del delito como parte del fenómeno de deterioro generado por las políticas neoliberales aplicadas por los anteriores gobiernos. Entretanto, el accionar de los dos partidos tradicionales, que alternaron en la presidencia tras la salida de la dictadura, operó en la doble dirección del pasado reciente (en que se concentran en el Gobierno frenteamplista) y en un tiempo pretérito ideal más laxo e indefinido. Agregaba además, como una suerte de proyección, un vínculo con un futuro más tormentoso y apocalíptico en caso de no registrarse un viraje en el rumbo:

> Una cosa es el abordaje de las causas, las formas de prevenir y de evitar la caída en el delito. Y es un aspecto esencial en cuya resolución nos va la forma de vivir en el país si continúa el tema al ritmo en que vamos (Scavarelli 2009).

En un pasado de "Suiza de América" como rememoraba Ruperto Long, dirigente del Partido Nacional, el crecimiento del delito se ha convertido en "una amenaza real": "Imaginemos cómo puede ser el Uruguay dentro de diez años si este ritmo de crecimiento de delitos continúa. Esto no es una sensación térmica, es una amenaza real" (Long 2007). Como lo destacaba el entonces senador Long (2005-2010) en la conferencia dictada en octubre de 2007, el problema de la inseguridad debería ser un elemento "básico" en el momento de la decisión del voto.

Si bien por su sistema de Gobierno centralista la cuestión de la seguridad se deposita en el Ministerio del Interior y luego en las Jefaturas de Policía Departamentales, en la consulta del 9 de mayo de 2010 para elegir intendentes y por primera vez alcaldes, el problema parece también haberse "municipalizado". Dos de los tres grandes partidos políticos (la excepción es precisamente el Frente Amplio que gobierna Montevideo desde 1990) han dado importancia fundamental a resolver el tema de la inseguridad. Los partidos históricos, aún asumiendo que no se trata de la responsabilidad principal de las comunas, explicitan en su programa algu-

nas propuestas para combatir los niveles de criminalidad que denuncian para la capital del país.

El candidato nacionalista Javier de Haedo, bajo un título sugestivo, proponía la creación de una Secretaría de Seguridad Pública que tendría funciones de asesoramiento, monitoreo y coordinación con el Ministerio del Interior. (Una propuesta que nos haga posible volver a vivir seguros y tranquilos, *El País*, "Despertá Montevideo", 5 de abril de 2010).[21]

Mucho más fuerte y explícito resultaba el planteo de Luis Alberto "Ney" Castillo, perteneciente al Partido Colorado, el "partido del Estado" desde 1830, las referencias históricas resultan ineludibles desde el propio nombre del programa: "La Montevideo que supimos tener". Si Uruguay supo ser la "Suiza de América", su capital se presentó como la "Tacita del Plata". Un siglo XIX, dice el programa de Castillo, con una Montevideo hogar de inmigrantes europeos, lugar de trabajo y seguridad. Un siglo XX con una ciudad "modelo de calidad de vida y orgullo de sus habitantes" que se destaca hoy por la "falta de seguridad en los espacios públicos". En contraposición, en las cinco "propuestas concretas para comenzar a ***recuperar*** calidad de vida" se incorpora el Plan Más y mejor seguridad".[22]

Junto con la idea de "recuperación", resulta ilustrativa la referencia al siglo XIX realizada desde este programa departamental colorado que trasciende la apelación más común al período batllista iniciado en el Novecientos. De esta manera, incorpora como pilar el momento de la llamada "modernización" en la que se produjeron intensas transformaciones en el país tanto en la producción rural (alambramiento de los campos, mestizaje del ganado vacuno e incorporación del ovino) como en la industria. En el transcurso de esos años se registraron también importantes modificaciones demográficas con el arribo a Uruguay de un fuerte flujo migratorio que

21 El editorial del matutino nacionalista alude a la convocatoria de Javier de Haedo, uno de los dos candidatos blancos. De Haedo fue integrante del equipo económico del Presidente Luis Alberto Lacalle.

22 Programa del doctor Luis Alberto Castillo (www.neyintendente.com). Castillo, junto con José Villar, fueron los candidatos a la Intendencia de Montevideo por el Partido Colorado que gobernó de forma continua la capital de Uruguay hasta 1989, cuando se produjo el triunfo del doctor Tabaré Vázquez, y con él, el primer gobierno municipal del Frente Amplio en todo el país. El resaltado es nuestro.

llevó a que, según el censo de 1889, la mitad de los habitantes de la capital fuesen extranjeros.[23]

La definición de este período es particularmente interesante porque, durante el último cuarto del siglo XIX y la primera década del XX, se produjo lo que podría llamarse una primera "modernización punitiva". Durante esta etapa ocurrieron tres variaciones fundamentales. Primero, se sancionó el Código de Instrucción Criminal (1878) y el Código Penal (1888) modificando la arquitectura legal heredada en buena medida de la vieja legislación española. Esta, con ajustes que lo adecuaran a una legalidad republicana, estaba en buena parte vigente pese al tiempo transcurrido desde que Uruguay obtuvo su independencia. Segundo, se desarrolló una transformación radical en el sistema carcelario con la inauguración de la Cárcel Penitenciara (1885), luego destinada a establecimiento Correccional, y su posterior traslado a la Cárcel de Punta Carreta (1910). Esta sobrevivió hasta pocas décadas atrás siendo transformada en un *shopping center*. En tercer lugar, se produjo la discusión y sanción del proyecto que abolió el empleo de la pena de muerte (1907).

Ese pasado ideal, más seguro y menos violento, es el que toma como punto de partida aquel programa partidario. Su ubicación con mayores niveles de precisión hace necesario establecer algunas consideraciones sobre ese "tiempo mejor".

Un tiempo pasado sin delito

Señalábamos que el crecimiento del delito es habitualmente presentado como un fenómeno reciente que se ubica preferentemente en el Uruguay post dictadura. Excepcionalmente, las referencias más tempranas suelen retrotraerlo a la década de los años sesenta (con sus condiciones políticas particulares). El citado estudio del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad registra un trabajo realizado por la empresa Gallup entre

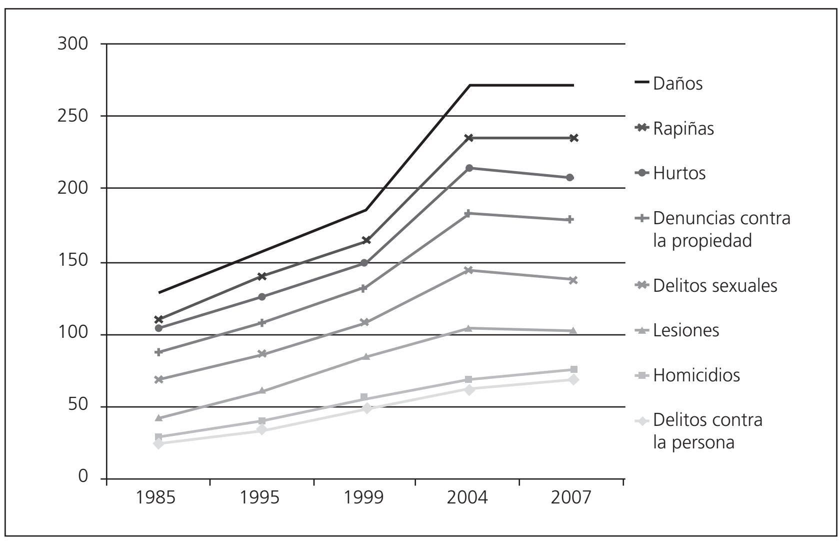
23 Poco después, en 1890, comenzaron las leyes de control de la inmigración. Estas tendrán su punto más crítico en 1932 con la sanción de la ley 8868 (conocida como "Ley de inmigración indeseable") que estableció condiciones estrictas para el ingreso a Uruguay.

los primeros sondeos. Así, una encuesta de 1967 ya subrayaba que un 67% de los uruguayos consideraba a la Policía como poco o nada efectiva (Paternain 2008a, 101). Lo sucedido con el delito durante la última dictadura continúa siendo aún escasamente conocido e inclusive mitificado desde posiciones conservadoras como un referente en materia de seguridad. Paradojalmente, pese al más descarnado terrorismo de Estado, lo distinguen como una suerte de oasis de seguridad en que se verificaba una virtual ausencia de "delincuencia común". La investigación realizada por Álvaro Rico y Nicolás Duffau representa un avance significativo al aportar al conocimiento de documentación inédita y profundizar en el análisis sobre el desarrollo del delito durante el período (1973-1985). Rico y Duffau rescatan un informe de octubre de 1978 realizado por el Fiscal Penal Miguel Langón en el que se destacaba el alarmante crecimiento de los procesamientos por delitos contra la persona y especialmente contra la propiedad. La exposición de Langón para la reunión regional realizada en Costa Rica y preparatoria del VI Congreso Mundial de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente señalaba que "nuestra delincuencia es fundamentalmente contra la propiedad, en la que recrudece en los últimos tiempos la violencia propia de la rapiña por sobre los delitos de hurto, estafa y apropiación indebida" (Citado por Duffau 2012, 70).

Más allá de estos antecedentes citados, el trabajo coordinado por Rafael Paternain toma como punto de partida el año 1985 para llegar a 2007.

La información surgida del Observatorio permite visualizar un crecimiento de los principales delitos para el período. Aunque parecen verificarse ciertos niveles de estabilización para los delitos sexuales y los homicidios, su tasa es considerada alta en relación con la población del país. Las rapiñas y los hurtos mostraron comportamientos antagónicos. Estos últimos habrían comenzado a presentar una tendencia al descenso a partir de 2006, aunque manteniéndose en niveles superiores a su registro histórico. La rapiña, que frecuentemente se ha convertido en un motivo central de discusión, evidenció un importante ascenso desde 1989. Una encuesta realizada por la consultora Cifra en septiembre de 2008 reveló que un 86% de los uruguayos creía que la delincuencia había aumentado, contra un ínfimo 3% que consideraba que había disminuido (www.cifra.com.uy).

Gráfico 2. Evolución de delitos entre 1985 y 2007



Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad
Homicidios y delitos sexuales cada 100 mil habitantes; delitos contra la persona, lesiones, rapiñas y datos cada 10 mil habitantes; y delitos contra la propiedad y hurtos cada mil habitantes.

Tenemos entonces un punto de partida, más allá de altibajos en algunos ilícitos, donde el crecimiento del delito era una realidad ampliamente aceptada, independientemente de las diferentes lecturas de las cifras, de las causas y sobre todo de la atribución de las responsabilidades.

El tema de la violencia y del delito comenzó a ser asumido como un problema que no es explicable exclusivamente como el resultado de la acción de los medios de comunicación Independientemente de los cruces de acusaciones entre Gobierno y oposición sobre el manejo de la información. Mientras que esta última apuesta a encaramarse como sostenedor de la libertad de expresión ante la intensión oficial de "censurar" críticas para disimular ineficiencias, desde el Ministerio del Interior se ha rechazado el manejo informativo sobre la seguridad. Más allá de estas tensiones, parece indiscutible la fuerte incidencia que han tenido en la amplificación del temor que se genera desde la presentación misma de la noticia y que de manera reiterada parece haber marcado la "agenda política". En un país

donde los medios de comunicación están fuertemente concentrados, la población se encuentra a la cabeza de América Latina en el consumo de noticias. Simultáneamente, una encuesta del año 2011, revelaba la alta credibilidad que la sociedad uruguaya deposita en la prensa (Maldonado 2011, 1, 2 y 7).

Durante estos años ha ido aumentando en los informativos televisivos de la capital (retransmitidos a todo el país) la importancia asignada a la cobertura de las noticias vinculadas con la inseguridad. De algunos se ha visto crecer un estilo sensacionalista que pone un fuerte acento en los delitos más violentos que reciben una amplia cobertura. Es sin dudas el caso del noticiero central de canal 4 de Montevideo, que parece encontrarse a la cabeza de esta tendencia y que con diferente intensidad ha "arrastrado" a los informativos de las televisoras privadas.[24] De esta manera, junto con las transformaciones en sus características, se comprueba un importante aumento del tiempo dedicado a la llamada "crónica policial", como lo puso en evidencia el estudio del Observatorio de Medios del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Por sólo citar una cifra ilustrativa, el análisis comprobaba que de cada diez noticias sobre seguridad ciudadana, la mitad se ubicaba entre los titulares y una "fue la primera noticia del día" (CLAEH 2009). El trabajo del CLAEH dejó en evidencia que de los distintos temas que se vinculan con la seguridad ciudadana, casi el 25% se relacionaba con inseguridad; el 19,6% con violencia y el 13,7% con criminalidad. El estudio, lejos de ambientar una discusión sobre el papel de los medios, devino en una intensa polémica en relación con el manejo de la idea de "sensación térmica" y el aumento efectivo del delito.

Pero, como señala Máximo Sozzo, para comprender la cuestión de la seguridad ciudadana hay que partir de la ambigüedad constitutiva del concepto. Una realidad objetiva, radicada en el riesgo de ser víctima de un delito, y una subjetiva de "la sensación personal y colectiva de temor con respecto a ser víctima de un delito". Existe, concluye Sozzo, un vínculo,

24 Si bien el informativo de canal 4 ha tenido cambios importantes en los últimos años (entre ellos en el año 2015 la sustitución del emblemático presentador de "Telenoche", su noticiero central) mantiene en lo esencial una fuerte presencia de la crónica policial y una impronta sensacionalista. Una nueva transformación se efectuó en abril de 2017.

pero son independientes pues una disminución en el primero no acarrearía necesariamente un descenso en el segundo (2000, 5).

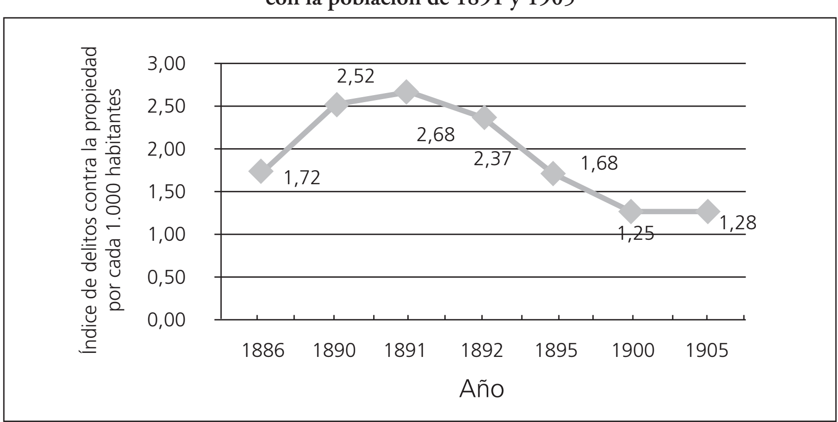
¿Pero qué ocurrió al respecto con nuestro espejo del pasado, en el cual algunos actores políticos ubicaban en el Uruguay del último cuarto del siglo XIX? Aún asumiendo las limitaciones de fuentes, que ampliamente provienen de las agencias oficiales, estas parecen coincidentes en cuanto a un descenso de la "criminalidad" tanto en lo que hace a los delitos contra la propiedad como contra la persona. En el caso de los primeros, encontramos un incremento que tiene su pico durante la crisis de 1890, para luego comenzar un descenso hasta la primera década de 1900.

Los delitos contra las personas parecen observar un comportamiento de mayor irregularidad, aunque de todas formas parecen iniciar un sostenido descenso hasta estabilizarse a principios de siglo.

Igualmente resulta razonable aceptar como un hecho la disminución de los niveles de violencia si incorporamos también la evolución de los homicidios. Si tomamos el índice cada 100 mil habitantes realizado en 1905 por Pedro Figari se habría producido un descenso casi permanente desde 1893 a 1902, con excepción de un alza en 1897 y 1898 (Figari 1905).

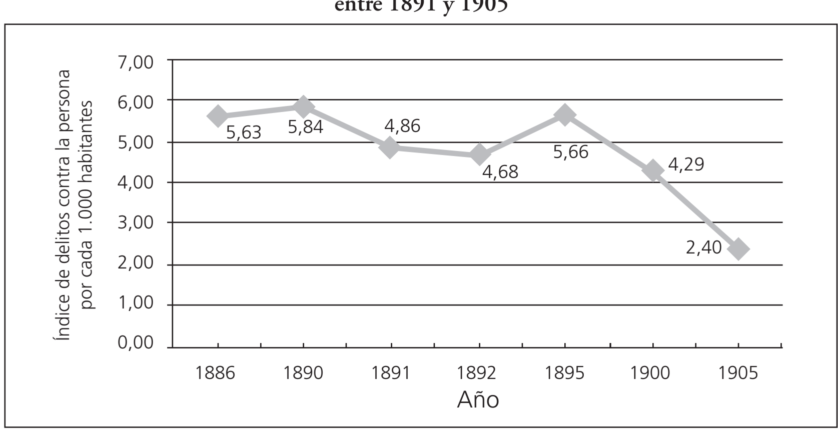
Partiendo de la aceptación de estas cifras, es interesante estudiar la respues-

Gráfico 3. Evolución de los delitos contra la propiedad en relación con la población de 1891 y 1905



Fuente: Dirección General de Estadística. *Anuario de Estadística de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, 1886 a 1905

Gráfico 4. Evolución de los delitos contra la persona en relación con la población entre 1891 y 1905



Fuente: Dirección General de Estadística. *Anuario de Estadística de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, 1886 a 1905

ta de la prensa y, a través de su versión, posibles reacciones de la sociedad montevideana. Lejos de ratificar la idea de esa sociedad segura, en consonancia con el descenso de los índices de criminalidad, de forma extendida los diarios capitalinos transmitieron la imagen de una sociedad insegura, azotada por una "ola" de delitos y una Policía incapaz de ponerle freno. Es precisamente a finales del siglo XIX cuando comenzó lo que Sandra Gayol y Gabriel Kessler llamaron "una irrupción discursiva e iconográfica" sobre los delitos y la violencia (2002, 15). La presencia de crímenes violentos "irrumpió" en los diarios que comenzaron a prestarle una atención central que redundó además en la extensión de su cobertura. Por su intermedio, el delito y el delincuente, muchas veces bajo el formato de "causas célebres", cobraron en el período una presencia cada vez más cotidiana. Se empezó a registrar un cambio notorio en lo que Stella Martini llamó "geografía de la noticia" para definir el espacio ocupado en la portada y el cuerpo del diario (s/f, 27). De forma más regular, a finales del siglo XIX, el crimen avanzó desde la breve reseña en las "gacetillas" en el interior del periódico, al tratamiento en espacios más importantes y especializados para llegar a conocimiento de sus lectores.

Si bien los crímenes "atroces" fueron los que ocuparon las portadas y los que motivaron el seguimiento más minucioso, los ilícitos contra la propiedad marcaron la cotidianidad. Estos delitos, regulares y considerados como "controlables", son los que terminaron por erosionar el prestigio de las agencias al poner en entredicho su capacidad de vigilancia y prevención. Las voces cuestionadoras de la eficacia policial tuvieron un importante respaldo en los testimonios generados en la prensa. Un ejemplo al respecto es la práctica de *La Tribuna Popular* que comenzó, bajo el titular "Otro robo", a numerar los hechos que se suceden frente a una ciudad impotente ante la inoperancia de "una Policía que cuesta un dineral".[25] Ya a principios de 1900, el diario *El Día* del Presidente José Batlle y Ordóñez denunciaba la actividad de los diarios opositores como propaganda política. (Editorial de *El Día*, 9 de febrero de 1906).[26]

Queda entonces de manifiesto cómo de forma temprana la prensa empezó a aumentar el espacio dedicado al delito y la seguridad. Parecen también haber jugado un rol que debe ser considerado en la ampliación de la idea de la inseguridad. Incluso algunos periódicos procuraron establecer formas de autorregulación, como se evidencia en la fallida convocatoria de principios de siglo efectuada desde el diario *El Día* que aspiraba a fijar criterios para la cobertura de las ejecuciones. Por el contrario, los fusilamientos continuaron desatando una verdadera carrera por su cobertura pautada generalmente por el relato minucioso del hecho.

Sin duda las grandes diferencias generadas entre los medios actuales y del pasado, por sólo tener en cuenta los cambios tecnológicos y su alcance e incidencia entre la población, obligan a relativizar las comparaciones que se puedan realizar. Igualmente una mirada al pasado evidencia una línea de continuidad en el papel de la prensa en la construcción de la percepción de inseguridad. Tampoco parece ser nueva la reacción de los actores políticos.

25 *La Tribuna Popular*, "Otro robo. Y van siete", 6 de agosto de 1904.

26 Desde la *Revista de Policía* se cuestionaba a la prensa no sólo por la falta de exactitud sino por la "inflación" de la cantidad de delitos contra la propiedad al no distinguir el monto de los ilícitos (*Revista de Policía*, 15 de junio de 1906. Montevideo).

A modo de conclusión

Entre el realismo y la resignación, Sergio Abreu, excanciller del Gobierno de Luis A. Lacalle Herrera, al hablar del tema de la inseguridad como una de las mayores preocupaciones, asume que la utopía del pasado ya no es posible (Abreu s/f).

"El Uruguay ya no es lo que era", señala Rafael Paternain. Tampoco "tendrá la posibilidad de volver a serlo", agrega a continuación (2008a, 163).

Sin embargo, a pesar de no resistir un análisis básico, la apelación a ese pasado casi mitológico sigue siendo un punto de referencia de un sector importante de los actores políticos, los medios de comunicación y posiblemente de parte de la población uruguaya. La contraposición de ese pasado seguro con la riesgosa criminalidad moderna continua unida, por lo menos para algunos sectores, a las demandas de penas más duras y aumento de los mecanismos de represión. Lejos de la sociedad integradora del pasado, con la que se sigue percibiendo Uruguay, se ha generado una excluyente en un país que ya tiene uno de los índices de encarcelamiento más altos de América Latina.

El "precio" del miedo es la instauración de una visión de seguridad ciudadana que pone en entredicho las garantías, validando un recorte de derechos. El último cuarto del siglo XIX y las décadas anteriores a nuestro presente funcionan como una suerte de espejo. Ante el temor al crecimiento de la delincuencia, se comienza a validar una mirada al período conocido como "militarismo" y a la última dictadura militar como paradigma de la seguridad. Se fortalece el modelo de una sociedad segura aunque sea una sociedad sin garantías. Una encuesta de la consultora Factum de 2008 ponía una señal de alarma. Un 68% de los encuestados señalaban su acuerdo con afectar derechos y garantías de delincuentes y presos para mejorar la seguridad pública (www.factum.com.uy).

Lo que Lolita Aniyar llamó el "manejo utilitario del miedo" deviene en formas de represión que habitualmente vulneran los derechos y garantías de los sectores más desprotegidos (2009, 9).

Nos encontramos en una encrucijada donde se hace posible renunciar a las tradiciones garantistas y donde cada vez los derechos humanos son

un bien más que resulta negociable ante la amenaza. Los gobiernos no deberían desistir de su obligación de asegurar los derechos en su totalidad, cercenando algunos con el pretexto de garantizar otros. El desafío resulta entonces no familiarizase con el recorte de las libertades, desistiendo de una visión integral de los derechos y las garantías, postergándolos por la consolidación de un concepto estrecho de la seguridad ciudadana.

Bibliografía

Aller Maisonnave, Germán. 2006. "Reflexiones sobre peligrosidad, riesgo social y seguridad". En *Criminología y derecho penal*, Miguel Langon y Germán Aller. Montevideo: Ediciones del Foro, tomo 2.

Aniyar de Castro, Lolita. 2009. "Sobre el miedo, la muerte, la violencia, la dominación política y una nueva religión". En *Nosotros y los otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión*, Luis Eduardo Moras. Montevideo: Ediciones del CIEJ-Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho.

Buffington, Robert M. 2015. "Cómo narrar la historia del delito en tiempos difíciles". En *Voces y memorias del olvido. Historia, marginalidad y delito en América Latina,* coordinado por Jorge Alberto Trujillo Bretón. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Couriel, Alberto y Lichtensztejn, Samuel. 1967. *El FMI y la crisis económica nacional*. Montevideo: Biblioteca de Cultura Universitaria.

Defensa de niñas y niños internacional. 2003. *Investigación sobre infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*. Montevideo: DNI-UNICEF.

Demasi, Carlos. 2012. "Violencia e inseguridad en la historia reciente". En *Inseguridad, delito y Estado*, coordinado por Rafael Paternain y Álvaro Rico. Montevideo: CSIC/Trilce.

Dirección General de Estadística. *Anuario de Estadística de la República Oriental del Uruguay*. Montevideo, 1886 a 1905.

Duffau, Nicolás. 2012. "El Poder Judicial bajo la dictadura civil militar (1973-1985)". En *El poder Judicial bajo la dictadura,* Nicolás Duffau y

Álvaro Rico. Montevideo: Ediciones del CIEJ, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
Faroppa, Juan. 2007. "La gestión de la seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos". *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2007*. Montevideo: SERPAJ.
Fessler, Daniel. 2008. "El siglo de los niños". En *Sistema penal juvenil,* Carina Gómez Heguy y Daniel Fessler. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
____ 2009. "Las policías en lo general no sirven para maldita la cosa. Delito y prensa en el Uruguay de la "modernización". En *Nosotros y los Otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión*, compilado por Luis Eduardo Morás. Montevideo: Ediciones del CIEJ, Instituto de Sociología Jurídica.
Figari, Pedro. 1905. "La pena de muerte". *El Siglo Ilustrado*. Montevideo.
Foucault, Michel. 1989. *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI
Gayol, Sandra y Gabriel Kessler. 2002. "Introducción. Violencias, delitos y justicias. Una aproximación histórica". En *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, compilado por Sandra Gayol y Gabriel Kessler. Buenos Aires: Manantial, Universidad Nacional de General Sarmiento.
Guianze, Mirtha. 2005. "Seguridad ciudadana. Apuntes críticos desde la práctica cotidiana en perspectiva de derechos humanos". *Espacio Abierto 3*. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
Hobsbawm, Eric. 1998. *Sobre la historia*. Barcelona: Crítica.
Morás, Luis Eduardo. 2009. *La inseguridad tan temida. Anomia y miedos en el Uruguay reciente*. Montevideo: Ediciones del CIEJ.
____ 2016. *Los enemigos de la seguridad.* Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
Observatorio piloto de armas de fuego. 2016. *Menos armas, más seguridad. Aportes para la comprensión de la problemática de las armas de fuego en el Uruguay.* Montevideo: IELSUR.
Paternain, Rafael, coordinador. 2008a. *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas*. Montevideo: Ministerio del Interior, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad / PNUD.

____ 2012. "La inseguridad en Uruguay: Genealogía básica de un sentimiento". En *Inseguridad, delito y Estado*, coordinado por Rafael Paternain y Álvaro Rico. Montevideo: CSIC, Trilce.

Rusche, Georg y Otto Kirchheimer. 1984. *Pena y estructura social.* Bogotá: Temis.

Salvatore, Ricardo y Osvaldo Barreneche. 2013. "Introducción. Delito, seguridad y penalidad". En *El delito y el orden en perspectiva histórica*, editado por Ricardo Salvatore y Osvaldo Barreneche. Rosario: Prohistoria Ediciones.

Schaff, Adam. 1983. *Historia y verdad*. Barcelona: Crítica, segunda edición.

Trinidad Fernández, Pedro. 1991. *La defensa de la sociedad. Cárcel y delincuencia en España (siglos XVIII-XX)*. Madrid: Alianza.

Vernazza, Lucía. 2016. "Populismo punitivo en Uruguay: Discursos y políticas de los gobiernos de izquierda 2005-2014". En *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2016,* SERPAJ. Montevideo: SERPAJ.

Publicaciones digitales

Abreu, Sergio. s/f. *Los caminos genuinos de la recuperación social; empleo y educación. Algunas ideas para discusión.* Disponible en: www.partidonacional.com.uy

Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay. 2009. *Encuesta de victimización.* Disponible en: www.cncs.com.uy

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). 2009. Disponible en: http://www.claeh.org.uy/html/

Corporación Latinobarómetro. *Informe 2009.* Disponible en: www.latinbarometro.org

El Observador, "Ideas y mano dura", 25 de abril de 2009. Disponible en: http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=738

Faroppa, Juan. 2009. "La responsabilidad penal de los adolescentes y los folletines atrasados". *La Bicicleta*. Disponible en: www.denuevo.com.uy

Frente Amplio. 2009. *Propuestas para seguir construyendo un país de primera.* Disponible en: www.frenteamplio.com.uy

Long, Ruperto. 2007. *7 definiciones básicas en un momento de decisión*. Disponible en: www.rupertolong.com.uy

Maldonado, Arturo. 2011. ¿Quiénes consumen noticias en los medios en América Latina y el Caribe". Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2011, número 70. Disponible en: www.vanderbilt.edu

Martini, Stella. s/f. *Argentina. Prensa gráfica, delito y seguridad*. Disponible en: www.c3fes.net

Observatorio de Medios del Centro Latinoamericano. s/f. Disponible en: www.mides.gub.uy

PNUD Chile. *Informe 1998, capítulo 5. El miedo al otro: la inseguridad ciudadana*. Disponible en: www.desarrollohumano.cl

PNUD. *Desarrollo humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano.* Disponible en: www.Undp.org.uy

PNUD. 2010. *Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir; jóvenes y desarrollo humano.* Disponible en: www.oei.es

Portal digital El País, 20 de marzo de 2010. Disponible en: http://www.elpais.com.uy

Portal digital El País. *Despertá Montevideo.* Disponible en: http://www.elpais.com.uy/10/04/05/predit_480592.asp

Roballo, Juan Andrés. 2007. *Izquierda, seguridad pública y tiempos electorales*. Disponible en: www.alianza738.com

Scavarelli, Alberto. 2009. *Delitos, penas alternativas y trampas al solitario.* Disponible en: www.offnews.info

Sozzo, Máximo. s/f. *Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito.* Disponible en: www.ilsed.org

Uruguay al día. Diario digital, 12 de marzo de 2010. Disponible en: http://www.uruguayaldia.com/

Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI

Fernando Carrión M.[1]
Juan Pablo Pinto Vaca[2]

Introducción

Durante los últimos treinta años las sociedades latinoamericanas han palpado el crecimiento, la mutación y la diversificación de las violencias. Esto obedece al carácter plural, relacional e históricamente situado que caracteriza a todas las violencias, pero también a la articulación de algunas dinámicas geopolíticas ligadas a procesos particulares de cada territorio y sociedad, cuya identificación es posible teniendo en cuenta la historia en el largo plazo.

La proliferación de retóricas del miedo, la formación de saberes securitarios y securitistas, así como el diseño de políticas invasivas aparentemente replicables en todo contexto, han ido de la mano de ciertas transiciones y/o reconfiguraciones en algunas *matrices de violencia*, las cuales han adquirido

1 Arquitecto Universidad Central del Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano y Regional del Colegio de México y Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Académico de FLACSO-Ecuador. Especializado en temas de ciudad, centros históricos, violencia y seguridad, descentralización, vivienda y fútbol. Ha escrito más de 1 000 artículos periodísticos, 250 académicos y 38 libros. Correo electrónico: fcarrion@flacso.edu.ec

2 Doctorando en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, Unidad Académica Xochimilco. Maestro en Antropología por FLACSO Ecuador y Especialista en Epistemologías Críticas por CLACSO y la Universidad de Coimbra (Portugal). Ha trabajado en distintas universidades de Quito y en los últimos tres años se ha desempeñado como investigador en el Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador. En 2018 publicará en coautoría un libro en torno a las violencias y los mercados ilegales en las fronteras ecuatorianas. Correos electrónicos: juanppintov@gmail.com/ jppinto@flacso.edu.ec

un estatus de visibilidad, otrora impensado, por su gestación y desarrollo en el seno de una sociedad del espectáculo.

Podría decirse, de modo general y breve, que en América Latina se han registrado cuatro matrices de violencia que, lejos de ceñirse a trasformaciones secuenciales, han actuado de forma simultánea y, en algunos casos, articulada.

La primera matriz ha sido la *violencia política*, que se basa en las pretensiones de aniquilar y silenciar aquello que ha sido construido como 'indeseable' en términos ideológicos, tal como lo muestran las dictaduras militares en el Cono Sur y los conflictos armados en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Colombia y Perú.

La segunda matriz ha sido la *violencia común,* que abarca a todos aquellos actos y delitos que se ejecutan en contra de las personas y propiedades, y que es perpetrada en espacios públicos y privados por actores comunes.

La tercera matriz ha sido la *violencia mafiosa* que es producida por redes delictivas insertas en economías ilegales globales, que han mostrado poseer una gran sofisticación bélica, militar y tecnológica, y que suelen operar bajo un sistema interdelictivo que hilvana extorsiones, secuestros, violaciones, asesinatos, asaltos, trata de personas, tráfico de droga, entre otros delitos.

Por último, la cuarta matriz ha sido la *violencia discriminatoria*, que se basa en distinciones jerárquicas entre un "nosotros" y un "otro", y que supone procesos de violencia interpersonal, institucional y simbólica contra aquello que ha sido representado como diferente e inferior según las categorías de raza, etnicidad, edad, status migratorio, nacionalidad, género y sexo. Esta violencia de carácter histórico actualmente se produce contra segmentos poblacionales específicos, como son los grupos étnicos, los inmigrantes, los miembros de colectivos GLBTI, las comunidades religiosas, las mujeres y los hinchas.

La actual coyuntura ecuatoriana muestra una pluralidad de violencias ensambladas (Carrión y Pinto 2017) debido a que en el país las matrices de violencia descritas se han articulado de forma distinta a la de otros estados. Este trabajo muestra, precisamente, los complejos engranajes y los diversos escenarios que, lejos de constituir un simple telón de fondo, han sido la condición de posibilidad de las violencias y las articulaciones delictivas en el Ecuador del siglo XXI, y analiza cómo estos procesos contemporáneos han sido tratados bajo una lógica punitiva por el Estado.

El imaginario de la 'Isla de paz' y la configuración de escenarios de violencia

El 10 de agosto de 1992 el expresidente Rodrigo Borja dejaba el poder en manos de Sixto Durán Ballén y denominaba a Ecuador como una 'Isla de Paz' (Saad 2005), condensando de esta forma un sentido común ciudadano que se construyó en la década de los ochenta a partir de la comparación con los procesos de violencia que ocurrían en los países colindantes (Colombia y Perú), y que pretendía reivindicar la heredad territorial frente a los seculares conflictos de soberanía con el Estado peruano. Fue, en definitiva, una reivindicación nacionalista, sustentada en un imaginario políticamente construido.

Hay quienes han calificado a la noción de 'Isla de Paz' como una representación que encubre las desigualdades de clase, etnicidad y sexo-genéricas que se (re)producen en la sociedad ecuatoriana. Otros, por su parte, han señalado que dicha noción no tiene asidero en la realidad, debido a que oculta las distintas formas de violencia latentes en el país –institucional, estructural, delictiva y simbólica–, por lo que la han definido como una invención sin fundamentos.

Nosotros, en cambio, pensamos que el concepto de *imaginario* permite comprender el contenido histórico y social que engloba esta problemática, así como explicar su capacidad para modelar las políticas públicas de seguridad ciudadana en Ecuador. En ese sentido, entendemos a la 'Isla de Paz' como una estructura estructurante que, por un lado, era poseedora de una carga nacionalista que buscaba diferenciar a Ecuador de los demás países latinoamericanos y que, por otro lado, anquilosó los planes, programas y proyectos de seguridad frente a las nuevas formas delincuenciales locales y globales que han puesto en entredicho tal imaginario.

El imaginario de la "Isla de Paz", como alegoría que construye socialmente la realidad (Silva 2004, 18), ha sido un artefacto simbólico con potentes efectos materiales, pues ha modulado las subjetividades y los comportamientos sociales. Además, ha sido un imaginario estratégico que nació de un entramado de relaciones de poder, ya que planteó

prototipos y estereotipos de lo que debería o no debería ser la sociedad ecuatoriana.[3]

En el caso que nos ocupa, no se puede desconocer que los imaginarios en torno a la (in)seguridad se asientan en la percepción maniquea de que la violencia siempre proviene de un "otro anómico" que fractura un equilibrio anterior, es decir, que esta ruptura supuestamente siempre se suscita por agentes, causas y factores exógenos a un sistema social. Por ejemplo, los delitos cometidos en un barrio, una ciudad o un país suelen ser explicados por la intrusión de agentes externos a ese barrio, ciudad o país, tal como lo evidencian los múltiples casos de estigmatización social y territorial de comunidades inmigrantes en Ecuador y el resto del mundo. Sin embargo, esta lógica dicotómica niega los procesos endógenos y geopolíticos que configuran escenarios de violencia, y desconoce las dinámicas estructurales de la mundialización del delito y su creciente expansión planetaria.

En tal sentido, es claro que, durante los años ochenta, los procesos de *violencia política* en Colombia y Perú coadyuvaron a configurar el imaginario nacionalista de la 'Isla de Paz'. En Colombia existía, a pesar de las obvias diferencias en su conformación y trayectoria, una paulatina ampliación del espectro de acción de grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el M 19, el Quintín Lame, entre otros. Por su parte, la conflictividad en Perú llegó a su nivel más alto con las disputas armadas entre facciones de Sendero Luminoso, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y las fuerzas policiales y militares peruanas. En tal contexto, en Ecuador hubo una creciente preocupación por la posibilidad de que estos conflictos se inocularan en el territorio nacional; sin embargo, como es conocido, no se dieron las condiciones para que las insurgencias armadas, propias de la violencia política, adquirieran la magnitud que mostraron principalmente en los países vecinos. En síntesis, la violencia política no "contaminó" a Ecuador.

Sin embargo, con la *violencia común* la cuestión resulta distinta. Como las esferas políticas y tecnocráticas consideraban a Ecuador como un país

3 Armando Silva explica este proceso basándose en el campo religioso, pues muestra la función social que cumplen los imaginarios al decir que nosotros "inventamos a Dios y luego Él nos construye a través de la religión y la moral" (Silva 2008, 18).

pacífico, hubo la percepción de que la inseguridad y la violencia eran sustancialmente menores a las del resto de América Latina y, más concretamente, a las de sus países limítrofes. No obstante, un análisis histórico y comparativo de las tasas de homicidios revela una realidad contraria al discurso oficial de aquellos años, ya que si bien Colombia ha tenido siempre niveles de violencia más elevados que Ecuador, el comportamiento de Perú ha sido distinto, pues los niveles de violencia en este país superaron a los de Ecuador sólo en 1990, cuando allí se vivía la época más violenta del conflicto interno, mientras que en las otras décadas Ecuador duplicó o triplicó las tasas de homicidios peruanas, tal como se puede observar en la Tabla 1. Esta percepción nacional –que no se correspondía con la realidad– provenía del imaginario de la "Isla de Paz" que consideraba a Perú un país violento por el diferendo limítrofe que se arrastraba desde la guerra de 1942.

Tabla 1. Tasa de homicidios en Ecuador Colombia y Perú

	1980	1990	2000	2010
Ecuador	6,4	10,3	17,0	18,0
Colombia	20,5	89,5	64,0	38,0
Perú	2,4	11,5	5,0	9,2

Fuente: Instituciones Públicas encargadas de la Seguridad en cada país
Elaboración: Juan Pablo Pinto y Fernando Carrión

Esto quiere decir que en los años noventa, el Ecuador, aparentemente impermeable a la violencia política, comenzó a mostrar una violencia que tenía un comportamiento diferenciado respecto a lo que sucedía en Colombia y Perú. Lejos de la representación esencialista de una sociedad históricamente armónica, pacífica y totalmente blindada a las dinámicas delictivas transnacionales que en aquellos años ya se prefiguraban, la miopía nacionalista impidió ver que en el país se iba sedimentando una *violencia común,* una *violencia discriminatoria* y una *violencia mafiosa* que con el tiempo, como se verá, actuarían de forma paralela o articulada.

Por otro lado, esto muestra que hay escenarios delictivos y escenarios de violencia que son propios de Ecuador, mientras que existen otros esce-

narios que se han configurado a partir de las dinámicas de la globalización de las economías ilegales (tráfico de drogas, armas y personas) y del crimen internacional (lavado de dinero, delitos informáticos o ciberdelitos).

Entonces, la erosión del imaginario de la "Isla de Paz" dio paso a un escenario en el que Ecuador, por dinámicas geopolíticas y económicas, ha llegado a formar parte de una *red global del crimen* (Carrión 2013), es decir, un fenómeno que difícilmente formará parte de un imaginario socialmente aceptado, debido a que la seguridad se ha convertido en una esfera de legitimación política y social en los regímenes democráticos.

La importancia de Ecuador en las dinámicas delictivas y criminales globales

El imaginario de la "Isla de Paz" se fracturó a inicios del siglo XXI[4] debido a tres procesos: el Acuerdo de Paz suscrito entre Perú y Ecuador en 1998, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la aprobación del Plan Colombia en 1999 como consecuencia de la mundialización de las economías ilegales desde fines del siglo pasado y del agudizamiento del conflicto interno en el vecino país del norte.

En primer lugar, el diferendo limítrofe entre Ecuador y Perú, que provenía desde la constitución republicana de ambos países en el siglo XIX, tuvo momentos de confrontación extrema en 1941, 1981 y 1998, este último denominado como Guerra del Alto Cenepa y tras el cual finalmente se zanjó el conflicto fronterizo con la firma de un Acuerdo de Paz (Carrión 2009). No obstante, tras suscribir dicho Acuerdo y cerrar la disputa limítrofe con Perú, el foco conflictivo se desplazó desde el sureste hacia el norte de Ecuador, es decir, hacia la frontera colombo ecuatoriana, debido a la presencia de la nueva lógica de las economías ilegales, en especial de la cocaína.[5]

4 Como se verá más adelante, desde 2007, con la llegada de la Revolución Ciudadana al Gobierno Nacional, se ha intentado construir el imaginario del "Buen Vivir", en el que se inscribe la "Seguridad Integral" como propuesta tecnocrática que permitiría acabar con el problema de la violencia.

5 Es movimiento no sólo fue geográfico, desde la frontera con Perú hacia la frontera con Colombia, sino también de logística, infraestructura y sentido, porque mientras el conflicto fronterizo con Perú se debió a la lógica de un diferendo limítrofe entre dos Estados (soberanía territorial), el de la

En segundo lugar, los atentados que se produjeron en Estados Unidos el 11 de Septiembre de 2001 marcaron un cambio significativo en la política exterior del país norteamericano, pues fueron determinantes para construir nuevas amenazas globales: los terroristas, los narcotraficantes y los migrantes. Esto exacerbó una serie de geopolíticas de "guerra" que han sido trazadas para controlar la anomia que supuestamente se genera en los sures globales –América Latina y África– y que se dirige hacia los nortes globales– Estados Unidos y parte de Europa. Las políticas transnacionales fueron asumidas de forma acrítica por algunos estados latinoamericanos, como lo muestran el Plan Colombia y el Plan Mérida, y han derivado en regímenes de gobierno donde la política ha sido entendida como "un trabajo de muerte del enemigo y donde bajo el prisma de la soberanía se ha asumido el derecho de matar" (Mbembe 2006).

A partir de esta coyuntura los Estados Unidos redoblaron los controles y la vigilancia en todos sus puntos fronterizos, poniendo especial énfasis en los puertos marítimos y aéreos. Esto redirigió la puerta de entrada de los narcóticos desde La Florida hacia la frontera terrestre con México, que es altamente vulnerable por los 3 180 kilómetros que separan a ambos estados, en los que existe un sistema urbano que opera con 11 ciudades pares, es decir, 22 ciudades grandes[6] que articulan redes económicas y sociales que existen en los dos lados de la frontera.

En tercer lugar está la aprobación del Plan Colombia en 1999, que se originó por la exacerbación de los conflictos internos en los años noventa, por el robustecimiento económico y político del narcotráfico, por el creciente margen de acción y el aumento del pie de fuerza de los grupos subversivos (FARC, ELN), y por la escalada del paramilitarismo y sus vínculos con terratenientes locales. Estos procesos, además de configurar un escenario en el que se justificó la "militarización de la política" y la sumisión a una "diplomacia coercitiva" (Leal Buitrago 2001), otorgaron una autonomía relativa a estos actores y provocaron una paulatina acumu-

frontera con Colombia se relacionaba a una situación difusa del desborde del conflicto interno y a la internacionalización del funcionamiento del narcotráfico y de las políticas para contrarrestarlo.

6 Se estima una población fronteriza mexicana de alrededor de 8 millones habitantes, con ciudades grandes como Ciudad Juárez, Tijuana, Mexicali que tienen más de un millón de habitantes.

lación de capital económico, político y simbólico a partir de actividades ilegales, como secuestros, extorsiones, asesinatos, tráfico de drogas, entre otros delitos.

El Plan Colombia, en su fallido afán por erradicar los cultivos de coca,[7] reestructuró las dinámicas del narcotráfico en la región y el mundo, pues abrió nuevas rutas, posibilitó la emergencia de nuevos actores criminales, relocalizó la fase del procesamiento y redefinió alianzas "interinstitucionales". De hecho, el rol estratégico de Ecuador en la economía política del narcotráfico obedece a esta reestructuración, la cual también ha significado la proliferación de aparatos coercitivos no estatales que buscan la cooptación de funcionarios públicos y que incluso han llegado a regular social y económicamente algunos territorios ubicados en los márgenes del Estado ecuatoriano.

Cuando se implantó el Plan Colombia –que logró reducir las áreas de cultivo de coca y disminuir delitos como el homicidio y el secuestro en el país vecino–, la productividad de la cocaína aumentó[8] y se suscitó el "efecto globo",[9] el cual dispersó el cultivo de coca hacia Perú y Bolivia, mientras que una parte del procesamiento se trasladó hacia Venezuela, Ecuador, Perú, Argentina y Brasil. Este es el caso, por ejemplo, del aparecimiento de laboratorios de producción de cocaína en el Ecuador –y en otros países de la región–, tal como se aprecia en el Mapa 1.

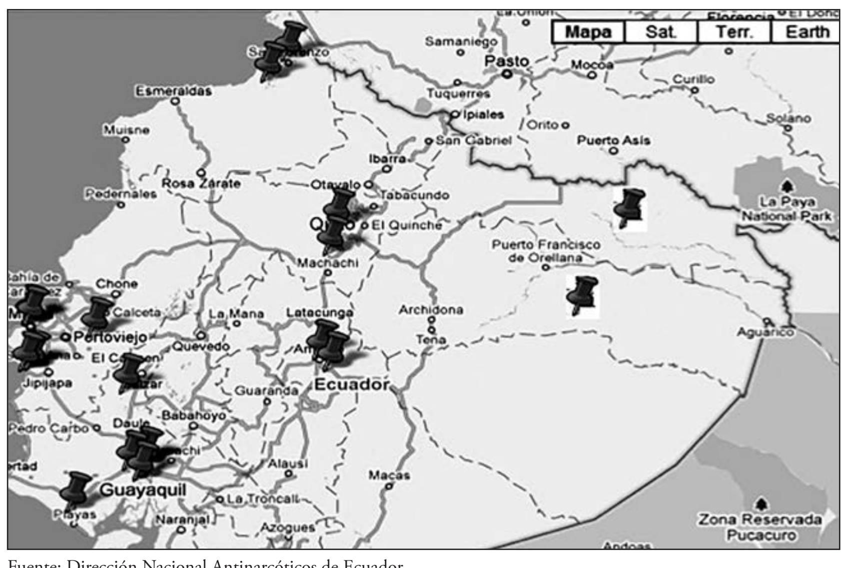
El mapa anterior muestra tres zonas de localización de los laboratorios, cuya ubicación estratégica puede explicarse de la siguiente forma: en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas están los laboratorios que abastecen al mercado de la cuenca del Pacífico; en el nororiente de Ecuador están Sucumbíos y Orellana, donde se concentran laboratorios para la demanda de la cuenca amazónica; por último, en la región central del país están los laboratorios cuya producción se destina al mercado interno.

7 La concepción del Plan estaba inscrita en la política de "guerra a las drogas" que buscaba atacar principalmente la oferta, es decir la fase de producción de los narcóticos: cultivo y procesamiento.

8 El incremento de la productividad tiene que ver con el desarrollo de la tecnología y la nueva arquitectura organizacional que se desplegó.

9 Es la aplicación focalizada e invasiva de acciones en un territorio particular, lo que provoca que las actividades que allí se realizaban se trasladen hacia otros espacios.

Mapa 1. Localización de laboratorios en territorio ecuatoriano

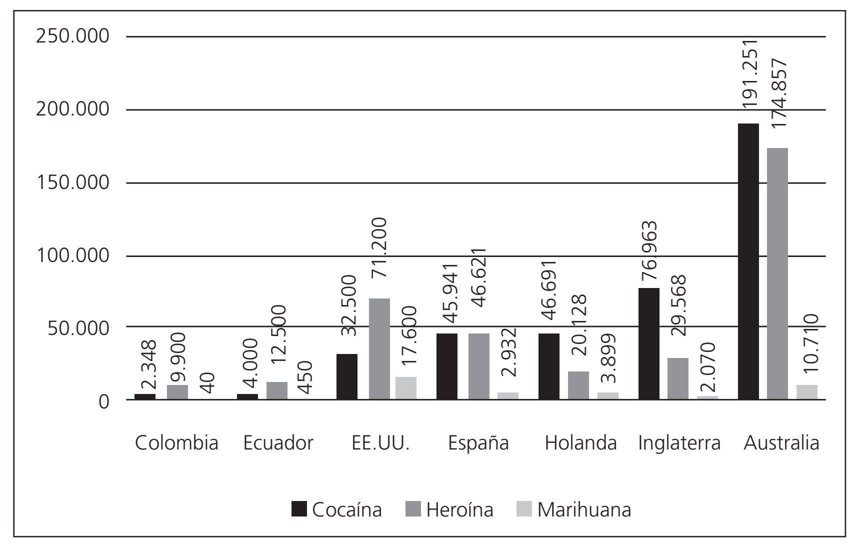


Fuente: Dirección Nacional Antinarcóticos de Ecuador
Elaboración: Proyecto Fronteras, FLACSO Ecuador (2011)

El Plan Colombia, al instaurar mayores controles en aquel país, hizo que el negocio del narcotráfico opere de forma deslocalizada y fragmentada, y que su rentabilidad se dispare por las mismas prohibiciones. Si en el año 2001 un kilogramo de cocaína que todavía no salía de Colombia hacia el exterior se cotizó en $1 500 dólares, en el 2015 ese mismo kilogramo se cotizó en $2 348 dólares, y al cruzar la frontera hacia Ecuador elevaba su precio a $4 000 dólares (DNA 2015). Este resultado "no deseado" del Plan Colombia, articulado en gran medida a la globalización del consumo de estupefacientes, ha significado que la captación de las rentas del narcotráfico aumenten exponencialmente y que sus mayores beneficiarios, ubicados paradójicamente en los principales países de consumo y en los eslabones que allí operan, sean ajenos, por un lado, a todo el escenario de guerra construido inicialmente en la Región Andina y posteriormente en México con el Plan Mérida, y, por otro lado, a la *violencia mafiosa* que ha operado en los países que comparten fronteras con Colombia.

Un análisis de largo plazo muestra que la intervención militar y la estrategia de guerra acentuadas con el Plan Colombia han provocado una fragmentación, una lenta pero paulatina metamorfosis que ha oscilado desde unos pocos y robustos cárteles colombianos hacia algunos mini-cárteles o Bandas Criminales[10] que ahora sostienen, reproducen y extienden su dominio fáctico y político a nivel transfronterizo y regional, a través de una economía criminal basada en el narcotráfico.

Gráfico 1. Precios de drogas por kilogramo (en USD)



Fuente: Dirección Nacional Antinarcóticos de Ecuador, 2015
Elaboración: Juan Pablo Pinto y Fernando Carrión

Antes de la aplicación del Plan Colombia los carteles colombianos eran grandes estructuras que controlaban todas las fases del proceso (producción, procesamiento, comercialización-tráfico, consumo, lavado), lo cual les convirtió en el "comando central" de la organización y, por tanto, de la acumulación de las rentas del narcotráfico. No obstante, el cambio en

10 La DEA bautizó a los grupos colombianos de la droga con el nombre de carteles y el Presidente Uribe, para mostrar los supuestos éxitos del Plan Colombia, los calificó de Bandas Criminales (BACRIM).

las rutas hacia los Estados Unidos por México permitió que los cárteles mexicanos cobren fuerza y que se vinculen a las Bandas Criminales colombianas. Este proceso produjo una rearticulación de las zonas andinas de producción (Colombia, Perú y Bolivia) con los lugares estratégicos de tránsito (Centro América, México) y los espacios de mayor demanda (Estados Unidos), lo que permitió el crecimiento exponencial de los cárteles mexicanos de *Sinaloa, Golfo y Zetas* –gracias al control que ejercen sobre los corredores multidestino de productos (drogas, precursores químicos, armas, personas, contrabando)–, y de bandas criminales colombianas como los *Rastrojos, Urabeños y Codillera*.

En este contexto, la importancia de Ecuador para las dinámicas de los mercados ilegales ha aumentado. En primer lugar, por su ubicación geoestratégica en medio de los principales países productores de cocaína del mundo, Colombia y Perú (ONUDC 2015), que conjuntamente tienen una extensión limítrofe terrestre con Ecuador de 2 115 kilómetros, que es difícil de controlar y que es altamente porosa. Además, en la cuenca amazónica ecuatoriana se encuentra Brasil,[11] que si bien no es un país limítrofe con Ecuador, sí es fronterizo, justamente por la conformación de un sistema urbano compuesto por las ciudades de Leticia (Colombia), Iquitos (Perú), Sucumbíos (Ecuador) y Manaos (Brasil).

A su vez, en la cuenca del Océano Pacífico se ubican los puertos ecuatorianos de Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Bolívar, que permiten establecer nexos con países de Centroamérica, el Caribe, Norteamérica y Asia, es decir, con potentes mercados para la exportación de droga procedente de Colombia y Perú. Con esto se establece un sistema geográfico que tiene a las fronteras terrestres ecuatorianas como puntos de importación y a los puertos marítimos como puntos de exportación de narcóticos, desde los cuales se trazan rutas que integran la oferta y la demanda a escala mundial.

Las reconfiguraciones regionales y globales descritas, así como la creciente importancia de Ecuador en las dinámicas puntualizadas anteriormente, coincidieron con una coyuntura de crisis política y económica sin precedentes en el país, produciendo una alta vulnerabilidad para la pene-

11 Brasil es considerado el segundo país consumidor de coca a nivel mundial.

tración de los mercados ilegales. El país vivió un momento de inestabilidad política que se expresó en el hecho de que hubo siete presidentes de la república desde 1996 hasta 2007, todos ellos de partidos políticos y alineamientos ideológicos distintos. Por otro lado, la economía ecuatoriana entró en crisis –producto de las reformas en la legislación financiera de 1994, de los altos gastos militares para enfrentar la guerra del Cenepa en 1995 y de los efectos del fenómeno de El Niño de 1998– y sólo fue posible salir de ella mediante la dolarización de la economía, que es absolutamente funcional al lavado de activos. Es decir, la frágil institucionalidad y la economía dolarizada se convirtieron en componentes privilegiados para las actividades de las economías ilícitas.

En definitiva, durante el cambio de siglo y en medio del desmantelamiento neoliberal del Estado, la articulación de estos procesos dio paso a la constatación de que Ecuador podía convertirse –si no lo había hecho ya– en una suerte de plataforma internacional para dinámicas delictivas y criminales.

El ensamble de violencias en Ecuador

Entendemos a la violencia como un tipo de relación social (analítica relacional), cimentada en conflictos que no se procesan bajo los parámetros establecidos por una sociedad (analítica del poder), que posee una historicidad particular (analítica procesual), que se sedimenta en una espacialidad y temporalidad concretas (analítica geográfica y cronológica) y que se conecta a otros tipos de violencias (analítica de los encadenamientos y/o universos de violencia). Esta nueva comprensión también supone reconocer la existencia de un sistema interdelictivo que enlaza, de forma simultánea o secuencial, a un conjunto de actores y procesos aparentemente inconexos.[12] Además, permite identificar tipologías analíticas –la violencia

12 Por ejemplo, en un asalto a un banco se pueden hilvanar la fabricación artesanal, la tenencia y el porte ilegal de armas, la concertación para delinquir, el robo de vehículos, probablemente un homicidio, entre otros delitos. Este conjunto de hechos, aunque a primera vista no sea percibido, se inscriben en un sistema interdelictivo que siempre es contextualmente específico.

pandillera, la violencia de género, la violencia juvenil, la violencia en el fútbol, entre otras– de acuerdo con las racionalidades sociales, temporales y espaciales que manejan sus actores.

Estas dinámicas se insertan en lo que hemos denominado como *matrices de violencia* –política, común, mafiosa y discriminatoria,[13]– categorización que permite analizar cómo la historicidad, relacionalidad y pluralidad que caracterizan a todas las violencias no actúan como leyes, es decir, no siempre se corresponden unas a otras de la misma forma en todo contexto y territorio, de aquí la pertinencia de la noción de *ensambles*. A continuación examinaremos cómo han operado estas matrices y ensambles en Ecuador, excluyendo del análisis a la violencia política, pues, como se ha mostrado, su desarrollo no encontró condiciones de posibilidad en la sociedad ecuatoriana.

La violencia común

Si se admite que el homicidio es la máxima expresión de la violencia común, es posible afirmar que su desarrollo histórico en Ecuador muestra algunas continuidades y rupturas, interesantes en términos analíticos, desde 1990 hasta la actualidad.

En primer lugar, como se muestra en la Tabla 2, la tasa nacional de homicidios pasó de 10,3 por cien mil habitantes en 1990 a 17,57 en 2010, lo que quiere decir que la violencia casi se duplicó en veinte años. Sin embargo, tras la primera década del siglo XXI, la tasa de homicidios descendió de forma inverosímil hasta llegar a 5,69 homicidios por cien mil habitantes en 2016. Lo paradójico de este proceso es que cuando hubo más homicidios la sociedad ecuatoriana percibía que la violencia, la delincuencia y la inseguridad eran un problema menor, sin embargo, ahora, cuando se registran menos homicidios, la percepción de inseguridad se ha disparado,

13 En estas matrices hay varias subdivisiones. Por ejemplo, en la violencia política una es aquella que nace de grupos irregulares y otra es la violencia de Estado; en la violencia común se encuentra la fronteriza y la urbana; en la violencia mafiosa una lógica se maneja en el narcotráfico y otra en la informática; y en la violencia discriminatoria el tema de género se distingue de la xenofobia.

convirtiéndola en uno de los principales problemas del país (Latinobarómetro 1996-2016).

En segundo lugar, al analizar los homicidios en valores absolutos (números) se constata que la violencia se ha urbanizado durante los últimos treinta años, pues esta se ha concentrado paulatinamente en Quito y Guayaquil, los principales e históricos núcleos económicos y políticos de Ecuador.

En tercer lugar, el análisis de los homicidios en valores relativos (tasas) muestra que la violencia se ha concentrado en algunas ciudades portuarias (Guayaquil, Esmeraldas y Machala) y en algunas ciudades fronterizas con Colombia (San Lorenzo, Putumayo, Río Verde y Lago Agrio) y con Perú (Arenillas y Huaquillas).

En cuarto lugar, si se diferencia analíticamente a los asesinatos de los homicidios, durante el período 2010-2013 se constata que el 88,44% de los asesinatos se cometió en 7 de las 24 provincias de Ecuador: el 48,40% en Guayas y Manabí (2 provincias portuarias); el 22,48% en Sucumbíos, Esmeraldas y El Oro (2 provincias fronterizas con Colombia y una con Perú); mientras el 17,56% se perpetraron en Los Ríos y Santo Domingo. En estas provincias las muertes violentas tienen un alto componente de alevosía, ensañamiento o premeditación, y el nivel de letalidad de los conflictos es mucho mayor al registrado en otros territorios, como por ejemplo la provincia de Pichincha, que en el mismo período registró 932 homicidios y sólo 37 asesinatos (Ministerio del Interior 2014).

Tabla 2. Tasas de homicidios y asesinatos en Ecuador

1990		1995		2000		2005		2010		2015	
Los Ríos	24,4	Esmeraldas	30,4	Esmeraldas	38	Sucumbíos	53,7	Esmeraldas	51,5	Sucumbíos	15,5
Esmeraldas	23,8	Los Ríos	30,2	Sucumbíos	34,5	Esmeraldas	41,1	Sucumbíos	44,1	Esmeraldas	15,5
Sucumbíos	23,3	Sucumbíos	17,9	Los Ríos	32,1	Los Ríos	30,7	Los Ríos	33,0	Los Ríos	9,9
El Oro	14	Guayas	17,3	Guayas	20,2	Guayas	22,2	S. Domingo	31,6	Orellana	9,2
Guayas	13,5	Manabí	15,1	Bolívar	19,6	El Oro	18,3	El Oro	29,6	S. Domingo	6,9
Pastaza	13,0	Bolívar	13,1	Pichincha	16,1	Manabí	17,6	Orellana	22,5	El Oro	9,1
Bolívar	11,4	Pichincha	12,8	Manabí	13,4	Pichincha	13,5	Guayas	22,5	Guayas	7,9
Carchi	9,6	Carchi	12,8	Imbabura	13	Napo	9,8	Manabí	19,6	Napo	4,9
Manabí	9,2	Napo	12,4	El Oro	12,3	Orellana	8,7	Pastaza	11,6	Cañar	5,03
Cotopaxi	7,9	El Oro	9,2	Cotopaxi	11,5	Imbabura	8,4	Pichincha	10,8	Pastaza	8,01
Cañar	7,2	Imbabura	8,1	Pastaza	11,3	Carchi	7,3	Carchi	9,9	Manabí	6,01
Pichincha	6,7	Pastaza	7,4	Carchi	10,2	Bolívar	5,6	Napo	9,3	Pichincha	4,6
Imbabura	6,3	Cotopaxi	6,7	M. Santiago	8,4	Tungurahua	5,5	Santa Elena	8,8	Imbabura	4,9
M. Santiago	5,7	Tungurahua	4,6	Tungurahua	8,3	Azuay	5,5	M. Santiago	7,8	Carchi	5,0
Z. Chinchipe	5,5	Cañar	4,4	Cañar	8,3	Cotopaxi	4,4	Bolívar	6,8	Bolívar	3,5
Loja	5,3	Azuay	4,2	Azuay	7,8	Cañar	2,2	Imbabura	5,8	Azuay	3,4
Napo	5,2	Chimborazo	2,7	Chimborazo	6,5	Chimborazo	2,1	Azuay	5,5	M. Santiago	3,4
Azuay	4,7	Loja	1,7	Loja	5,1	M. Santiago	1,5	Cañar	5,5	Z. Chinchipe	2,8
Chimborazo	2,9	M. Santiago	0,8	Z. Chinchipe	4,8	Z. Chinchipe	1,2	Loja	4,9	Cotopaxi	3,9
Tungurahua	2,6	Z. Chinchipe	-	Napo	3,1	Loja	0,4	Tungurahua	4,8	Loja	2,2
S. Domingo	-	S. Domingo	-	S. Domingo	-	Pastaza	-	Cotopaxi	4,7	Chimborazo	3,8
Santa Elena	-	Santa Elena	-	Santa Elena	-	S. Domingo	-	Chimborazo	4,2	Santa Elena	4,2
Orellana	-	Orellana	-	Orellana	-	Santa Elena	-	Z. Chinchipe	-	Tungurahua	1,6
Tasa nacional	10,3	Tasa nacional	13,4	Tasa nacional	16,5	Tasa nacional	16,5	Tasa nacional	17,5	Tasa nacional	6,4

Fuente: Ministerio del Interior de Ecuador.
Elaboración: Juan Pablo Pinto y Fernando Carrión

Al comparar el comportamiento de los homicidios con otro tipo de delitos, el universo de la violencia se amplía. Todos los “delitos comunes” o de mayor connotación social en Ecuador han tenido un comportamiento similar al de los homicidios, pues muestran una caída prolongada entre 2010 y 2016 (Fiscalía General del Estado, 2017). Este es uno de los gran-

des problemas que existe con el trabajo estadístico, pues se disocia a los indicadores que registran los delitos de aquellos que miden la violencia, y con ello se fragmenta la realidad y se dejan de lado los procesos sistémicos y sistemáticos que enlazan a actores, espacios, tiempos y lógicas de violencia que se superponen.

Lo curioso de este panorama es que la aparente reducción de la violencia común, de los delitos y de los homicidios han sido procesos que han ido de la mano de un tratamiento punitivo, tal como se analizará más adelante.

La violencia discriminatoria

Si bien, según cifras oficiales, hay menos homicidios y se han reducido las tasas de delitos en Ecuador, todo daría cuenta de que la violencia discriminatoria estaría creciendo silenciosamente en el país, a pesar de su creciente visibilización. Por ejemplo, la violencia discriminatoria contra los y las inmigrantes se ha convertido en un problema desde inicios del siglo XXI, no tanto para las instituciones públicas, pero sí para las y los extranjeros que han visto en Ecuador un lugar de tránsito o de residencia temporal o indefinida.

Como se sabe, frente a la internacionalización del régimen global de control migratorio promocionado por instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones y las Naciones Unidas –que ha producido nuevos modos de exclusión y que ha agudizado las injusticias sociales–, Ecuador en el 2008 planteó un nuevo marco constitucional con el cual buscó subvertir la "ciudadanía diferenciada" que ha caracterizado a las cadenas migratorias sur-norte y al régimen global de control migratorio, a través del reconocimiento de una ciudadanía universal. Gracias a estos y otros procesos globales y locales, Ecuador se ha convertido en un lugar estratégico para las dinámicas continentales y extracontinentales de movilidad humana, es decir, en una suerte de plataforma global o puerta giratoria para distintos tipos de desplazamientos.

Si en 1990 se registró el ingreso a Ecuador de inmigrantes provenientes de 62 países, en 2010 ingresaron inmigrantes de 157 naciones. El 75%

de la inmigración extranjera se ha concentrado en Quito y el 48,6% de los inmigrantes que residen en la capital son de Colombia (INEC 2010). Esta alta densidad migratoria colombiana, provocada principalmente por el conflicto armado en el país vecino, ha resultado problemática para gran parte de los capitalinos debido a que el 42% de habitantes de Quito no quiere vivir al lado de colombianos y colombianas.

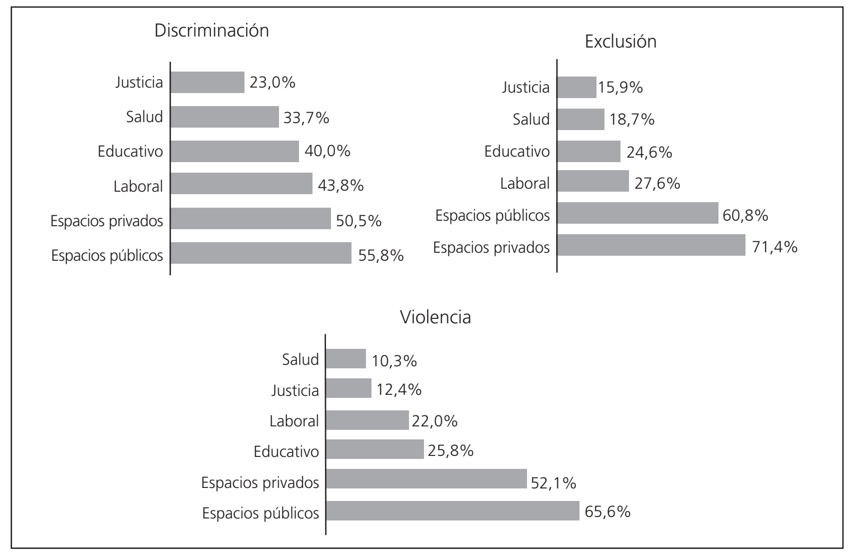
Lo mismo sucede con la inmigración cubana. En el 2000 se registró la entrada de 1 789 cubanos y cubanas de los cuales sólo 77 se quedaron en el país, no obstante, 15 años después, en 2014, ya se evidenció una dinámica migratoria distinta, pues de los 41 545 cubanos y cubanas que ingresaron a Ecuador, el 62,1% salió del país, mientras que el 37,9% se quedó en Ecuador (INEC 2016). Esto muestra que el país se ha convertido en un sitio de paso "obligado" de cubanos y cubanas para llegar a Estados Unidos y que también, aunque en menor medida, es un espacio atractivo para residir temporal o permanentemente. Sin embargo, el panorama se complica si se tiene en cuenta que el 37% de los quiteños y quiteñas no quiere vivir cerca de inmigrantes de este país caribeño (Corpovisionarios 2010).

Un caso similar se da con la inmigración de haitianos y haitianas, la cual en términos cuantitativos era insignificante hasta antes del 2010, pues sólo en ese año, tras el terremoto en aquel país caribeño y el otorgamiento de una visa humanitaria por parte del Gobierno ecuatoriano, registró un crecimiento importante. De hecho, al analizar los saldos migratorios se constata que en el año 2000 entraron a Ecuador 188 haitianos y haitianas, de los cuales apenas 46 se quedaron en el país, mientras que en 2014 de los 17 278 haitianos y haitianas que ingresaron aquel año, el 80,5% se quedó en Ecuador o no registró su salida. Si se tiene en cuenta que el nuevo perfil migratorio de Ecuador ha hecho que proliferen redes de tráfico de personas a las que, por necesidad o vulnerabilidad, acuden inmigrantes de distintos países, es comprensible que en el 2011 se haya rescatado a 33 haitianos y haitianas que pagaban entre $300 y $1 500 dólares para conseguir trabajo en Quito. Esto, por un lado, evidencia un encadenamiento entre la matriz de violencia mafiosa –vinculada a mercados ilegales, en este caso al tráfico de personas– con la matriz de violencia discriminatoria, mientras que por otro lado ejemplifica que el problema no es la inmigración, sino la per-

manente precarización, subalternización e ilegalización estatal de sujetos en situación de movilidad, pues estos procesos son los que promueven la conformación de cadenas de violencias en torno a los inmigrantes.

Otro ejemplo de violencia discriminatoria es la ejercida contra la comunidad GLBTI, ya que, como muestra el Gráfico 2, el espacio público es el principal lugar donde esta comunidad es discriminada y violentada, mientras que la exclusión de este grupo se da en mayor medida en espacios privados.

Gráfico 2.Violencia discriminatoria contra GLBTI en Quito



Fuente y elaboración: INEC, Primera Investigación LGBTI

A su vez, la violencia discriminatoria también se ejerce contra las mujeres. Problemas como el acoso sexual callejero o el hostigamiento contra las mujeres en espacios públicos tienen un arraigo estructural –el androcentrismo, la reproducción de masculinidades hegemónicas y las amplias brechas de desigualdad en las sociedades– que se conjuga con elementos infraestructurales, como el transporte público en las ciudades latinoamericanas. El caso de Quito es elocuente

al respecto, ya que el 80% de las mujeres quiteñas siente inseguridad en el transporte público, el 67% de las mujeres ha sido víctima de acoso en el transporte público y el 25% de las mujeres quiteñas ha padecido roces no deseados o ha sido tocada en sus partes íntimas (OMSG 2015), lo que quiere decir que hay altos niveles de victimización y una elevada percepción de inseguridad.

Violencia mafiosa

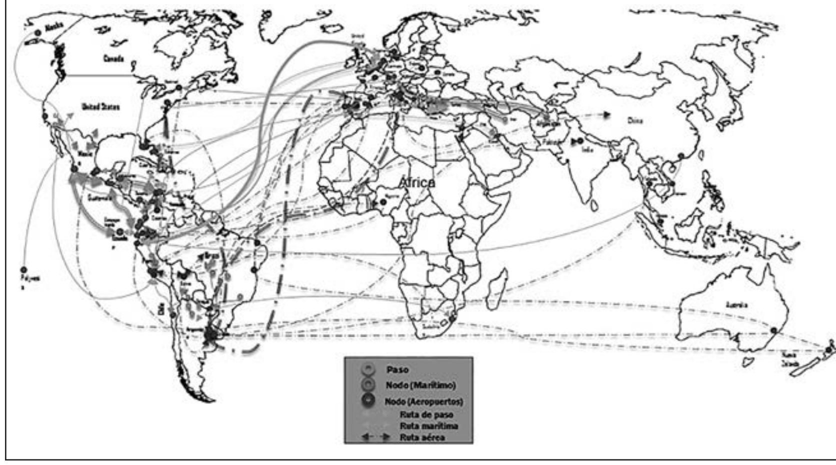
En Ecuador la violencia mafiosa ha estado vinculada principalmente al tráfico de narcóticos –lo cual no excluye la trata de personas y el tráfico de armas y migrantes–, sin embargo, los niveles registrados en el país están por debajo de lo que sucede en México, Honduras, El Salvador y, en otro tiempo, Colombia.

Como se ha dicho, Ecuador ha tenido una mayor importancia en la economía política del narcotráfico, pues su función se ha diversificado y expandido hacia eslabones como la provisión de precursores químicos, el procesamiento de droga, el lavado de capitales y el mayor tránsito de estupefacientes. De esta forma se ha consolidado una cadena transfronteriza de valor del tráfico de estupefacientes (Espinosa 2007), tanto en la frontera colombo-ecuatoriana como en las fronteras de Colombia con Panamá, Venezuela, Perú y Brasil.

Se estima que por Ecuador transitan alrededor de 270 toneladas anuales de cocaína y que hay un permanente e importante decomiso, lo que lo convierte en el tercer Estado con más incautaciones a nivel mundial. Según la Policía Nacional las incautaciones de droga han venido creciendo significativamente: 57,4 toneladas en 2013, 61,4 en 2014, 79,2 en 2015 y 110 toneladas en 2016 (Ministerio del Interior 2017). Adicionalmente, hay que señalar que el 16% de las incautaciones está destinado al mercado interno y que en el mes de abril de 2017 se encontró una caleta con 12 millones de dólares en efectivo, lo que, por el volumen y características de la mercancía incautada, evidencia los cambios que está viviendo Ecuador en materia de narcóticos.

El 60% de la droga que pasa por el país tiene por destino a los Estados Unidos y el 40% restante se dirige hacia diversos mercados de Europa (Francia, Italia, España, Inglaterra), Asia (China, Japón, Tailandia) y África (Cabo Verde, Ghana), tal como muestra el Mapa 2.

Mapa 2. Rutas del tráfico de drogas por Ecuador (2000-2014)



Fuente y elaboración: Proyecto Fronteras, FLACSO Ecuador

Desde inicios del siglo XXI, como efecto del Plan Colombia y de la nueva correlación de fuerzas que este suscitó entre los actores criminales que directa o indirectamente han establecido algún tipo de relación con el tráfico de drogas, emergieron Bandas Criminales, como los Urabeños y los Rastrojos, que han acumulado poder territorial, económico, político y coercitivo en Colombia, pues desde 2008 hasta 2014 su presencia ha sido intensa en los departamentos de Nariño y Putumayo, sobre todo en algunos municipios fronterizos con Ecuador.

De hecho, ya sea por su vinculación a un red transnacional de tráfico de estupefacientes, por panfletos intimidatorios que han anunciado procesos de 'limpieza social' en la frontera norte –específicamente en Esmeraldas– o por su asociación con varias muertes violentas de civiles, policías y militares, en distintos años se ha registrado la presencia de estas bandas crimina-

les operando en Ecuador, lo que nos permite afirmar la existencia de una cadena transfronteriza de violencia.

La violencia mafiosa y los delitos conexos que esta genera, explican las altas tasas de homicidios en la frontera con Colombia y la de asesinatos en la Costa, de manera particular en las ciudades portuarias de Esmeraldas, Guayaquil y Manta. A ello hay que sumar el tráfico de armas destinado a la demanda proveniente de la minería ilegal, de los grupos armados no estatales de Colombia y de la violencia común.

El tráfico de migrantes y la trata de personas –esta última con fines de explotación sexual o laboral– también han tenido presencia en el país. Estas dinámicas delictivas transnacionales, en las que Ecuador es un país de captación, traslado y destino de personas, se inscriben en cadenas de violencia mafiosa que, junto a mecanismos de cooptación económica, tienden a exacerbar el abuso, la extorsión, la sujeción, la vulnerabilidad y explotación de hombres y, sobre todo, de mujeres, niños y niñas.

El Gobierno de la seguridad en Ecuador

Como es conocido, en América Latina el neoliberalismo hizo que el Estado se redujera a su mínima expresión y que perdiera paulatinamente el monopolio de la violencia legítima. Paralelamente, se dio un proceso de privatización de la seguridad, lo que también significó que la sociedad se arme y asuma la "justicia por mano propia" ante la pérdida de legitimidad de las instituciones gubernativas encargadas del orden y la ley, o bien ante su escasa presencia en determinadas zonas del territorio nacional.

Ecuador no fue ajeno a estas dinámicas, sin embargo, a partir de 2007, con el "giro a la izquierda", con la llegada del Gobierno de Rafael Correa y con el retorno de lo público, se ha buscado que el poder estatal se fortalezca y se movilice hacia todo el espacio nacional, con la finalidad de institucionalizar la autoridad en el territorio, todo ello en un contexto caracterizado por los altos precios del petróleo y por un significativo incremento de los ingresos tributarios.[14]

14 Los ingresos tributarios oscilaron de 4 800 millones en el 2007 a 14 600 millones en 2014.

La seguridad, por su peso político y su importancia en la gobernabilidad, es uno de los sectores donde más se ha reflejado este robustecimiento, despliegue y distribución territorial del poder estatal. Esto se debe a que se dio un cambio estructural en el marco institucional de la seguridad ciudadana, que parte de la misma Constitución Política aprobada en 2008, donde se establece por primera vez la definición de seguridad ciudadana, se rediseñan las funciones de la Policía Nacional[15] y se instituye la seguridad humana e integral.[16] A su vez, la aprobación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado definió el marco institucional de actuación de la seguridad pública y ciudadana.[17] Estos instrumentos jurídicos estuvieron acompañados por una nueva arquitectura institucional, materializada en la creación del Ministerio Coordinador de la Seguridad, del Ministerio de Justicia (cárceles), del Ministerio del Interior (policía) y la conformación del sistema de justicia a través de la Corte Nacional de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

Por otro lado, el fortalecimiento de la capacidad operativa de los servicios policiales, la institucionalización del Gobierno por resultados en las entidades encargadas de prevenir, preservar y coordinar la seguridad ciudadana en el país, la articulación de entidades, programas, planes y proyectos para construir una seguridad integral, las reformas a cuerpos normativos y legales, la planificación estratégica multiescalar y la implementación de Unidades de Vigilancia y Policía Comunitarias, son buena parte de las políticas públicas de seguridad ciudadana que se han implementado en el

15 Art. 163. La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, cuya misión es atender a la seguridad ciudadana y al orden público, además de proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados (CPE 2008).

16 Art. 393. "El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos, y la creación de estas políticas se encargaran los órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno" (CPE 2008).

17 Art. 3. "Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los Derechos Humanos y de los derechos y garantías constitucionales" (CPE 2008).

país, las cuales han hecho que Ecuador se posicione en los últimos años como un referente dentro y fuera de América Latina.

De hecho, el proceso de recuperación de las capacidades gubernamentales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación en materia de seguridad ciudadana, ha tenido por lo menos tres ejes que merecen ser destacados.

En primer lugar está la importante inversión en seguridad que se ha realizado durante el gobierno. Si se entiende que las capacidades fiscales de un Estado son "un indicador de su fortaleza institucional, la condición indispensable para reforzar su poder y activismo, y alcanzar autonomía con relación a los grupos con poder económico [político y simbólico] en la sociedad" (Burbano de Lara 2015), es posible señalar que el poder estatal en el territorio se ha reflejado en la fortaleza fiscal del sector de la seguridad, donde la inversión pública a nivel nacional pasó de USD $ 375,5 millones de dólares en 2008 a USD $ 3 294,92 en 2015 (Ministerio del Interior 2016).

En segundo lugar está la administración centralizada pero desconcentrada de los servicios públicos de seguridad. Este proceso, regido por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador, ha buscado establecer un sistema de seguridad integral –justicia, educación, salud, seguridad pública e inclusión social– a través de la implementación de distritos, circuitos y subcircuitos territoriales, los cuales se establecen de acuerdo con la densidad poblacional, a los índices delictivos y a los recursos institucionales. La creación y dispersión espacial de Unidades de Vigilancia Comunitaria y de Unidades de Policía Comunitaria,[18] la apertura de centros zonales y locales vinculados al Servicio Integrado de Seguridad ECU 911,[19]

18 Las Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC) operan en los distritos y aglutinan a distintas entidades: Criminalística, DINAPEN, Policía Judicial, Comisaría de la Mujer y la Familia, Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), Medicina Legal, Juzgados de Flagrancias, Policía Comunitaria, Registro Civil, Departamento Antinarcóticos, Tránsito, entre otros. Las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) actúan en los circuitos, los cuales, según lo planificado, deben situarse en un polígono de 1 km^2, comprender 64 manzanas y entregar atención a 10 mil habitantes aproximadamente. No obstante, como en toda planificación, hay una brecha entre lo deseable y lo concreto, ya que la implementación de este nuevo modelo de gestión ha presentado trabas –número de personal, infraestructura necesaria para la operatividad, escasos recursos– en algunos territorios, sobre todo en aquellos con vastas zonas rurales.

19 El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 coordina servicios de emergencia articulando a varias instituciones: Cruz Roja, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Ministerio de Salud

el crecimiento de los puntos de recepción de denuncias de delitos del Sistema Integrado de Atención de Fiscalías,[20] la instauración de mecanismos de delación pública –programas como “Los más buscados” o “1800-Delito”–, entre otros proyectos y políticas, reflejan la rearquitectura del sector de la seguridad en el país.

En tercer lugar está el rediseño de la política penal. Siguiendo a Jorge Vicente Paladines (2016), desde 2007 a 2009 es posible identificar en Ecuador un “estado de garantías”, caracterizado por alinearse a los principios constitucionales progresistas definidos por una Asamblea Nacional Constituyente en 2008, cimentado en una nueva institucionalidad (Defensoría Pública, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) y en una menor punitividad, que se reflejó en el indulto en el 2008 a personas que transportaron hasta 2 000 gramos de drogas ilícitas. Esto derivó en un significativo descenso de la población penitenciaria, pues esta osciló de 16 933 personas privadas de la libertad en 2007 a 11 517 en 2009 (Dirección Nacional de Rehabilitación Social 2010). Sin embargo, desde inicios de 2010 hasta la actualidad parece haberse instaurado un “estado de policía” (Paladines 2016) que se ha caracterizado por una serie de “contrarreformas” que socavaron las iniciativas progresistas del primer período, por un vuelco conservador en las políticas penales, por minar el garantismo de los principios constitucionales, por la apertura de fiscalías de flagrancia que han multiplicado los casos enjuiciados y castigados, es decir, por una serie de procesos que elevaron significativamente las tasas de encarcelamiento de 130 en 2007 a 165 en 2014. Este segundo proceso tuvo su apogeo con la promulgación del Nuevo Código Integral Penal en el 2014, en el cual se tipifican más delitos y se aumenta el umbral de las penas.[21]

Pública, IESS, Policía Nacional del Ecuador, Bomberos y Ministerio de Defensa Nacional. En gran parte del territorio ecuatoriano gestiona mecanismos de video vigilancia y monitoreo de alarmas. Los Centros ECU 911 Nacionales están en Samborondón (Guayas) y Quito (Pichincha). Los Centros ECU 911 Zonales están ubicados en el Austro, Ibarra, Ambato, Machala y Portoviejo. Los Centros ECU 911 Locales se encuentran en Santo Domingo, Esmeraldas, Loja, Macas, Babahoyo, Riobamba, Tulcán, Nueva Loja y Galápagos.

20 Desde marzo de 2010 a junio de 2014 se instalaron 201 puntos de recepción de denuncias de delitos a nivel nacional (FGE 2014).

21 Para un análisis detallado sobre el giro punitivo en América Latina y Ecuador, revisar “Post-neoliberalismo y penalidad en América del Sur”, compilado por Máximo Sozzo (2016).

Esto muestra que los esfuerzos por fortalecer las competencias estatales y públicas en materia de seguridad han estado acompañados de un claro giro punitivo respecto a la gestión de la violencia y la inseguridad. Este giro desconoce la necesidad de una paulatina abolición de la pena privativa de libertad como forma de gestión de la violencia y niega la búsqueda de alternativas que trasciendan el reduccionismo del encierro, marginalización y normalización disciplinaria de poblaciones consideradas "indeseables" para la convivencia social.

Conclusiones

La propuesta metodológica de estudiar las violencias a partir de matrices en las que convergen lo histórico, lo relacional y lo heterogéneo, ha permitido analizar y entender las transiciones y vínculos en/entre la violencia común, discriminatoria y mafiosa en el Ecuador del siglo XXI. Desde una perspectiva procesual se ha mostrado que las violencias del siglo pasado fueron distintas, en cuanto a su magnitud, escenarios y modalidades, a las contemporáneas. A su vez, tras rechazar el nacionalismo metodológico y al anclar el análisis en un enfoque relacional y geopolítico, se ha construido un marco comprensivo que ha hilvanado los procesos endógenos que sedimentaron escenarios de violencia en Ecuador, sin perder de vista aquellas dinámicas globales que, geográficamente dispersas, han incidido directa o indirectamente en la producción de violencias y delitos. De igual forma, teniendo en cuenta la heterogeneidad y pluralidad que caracteriza a todo proceso social, se captó la especificidad de las racionalidades, escenarios, geografías y temporalidades que han estructurado las violencias y las articulaciones delictivas en el país, y se mostró su permanente reconfiguración de acuerdo con cada coyuntura histórica.

Este proceso analítico también ha permitido entender que actualmente, al igual que en la década de los noventa, desde el ámbito político y tecnocrático se busca edificar un imaginario donde la violencia, la delincuencia y la inseguridad son problemas menores, casi inexistentes, es decir, se pretende construir una realidad donde Ecuador es nuevamente una "Isla

de Paz". Esto se debe a que la seguridad constituye una fuente de legitimación política, de aquí que durante la última década el Estado ecuatoriano haya movilizado ingentes recursos y desplegado su poder micro y macroestructural a través de leyes, instituciones, arquitecturas, medidas policiacas y administrativas, es decir, un conjunto de elementos y dispositivos que han mostrado esfuerzos persistentes por recuperar el monopolio de la violencia legítima. Sin embargo, si ponemos en entredicho el fetichismo de las cifras en las que se basa esta nueva representación –cuántos millones se han invertido, cuántas UVC y UPC se han edificado, si hay o no menos homicidios y delitos–, y apelamos a una perspectiva cualitativa e histórica, se pueden matizar los logros, retos y fracasos de las políticas de seguridad en Ecuador, así como evidenciar que hay otro tipo de violencias a las que es preciso otorgarles visibilidad e importancia. Por ejemplo, lo que las cifras dejan de lado es la participación activa que, en ocasiones, tiene el Estado y sus representantes en ciertos procesos de violencia, como cuando se deportó de forma arbitraria, represiva y con claros visos de ilegalidad a 122 ciudadanos de nacionalidad cubana en julio de 2016, mostrando una violencia discriminatoria de corte estatal y la fronterización entre ciudadanos "deseables" e "indeseables" que se traza desde el poder gubernamental.

En este marco también es necesario pensar que en Ecuador el "retorno del Estado" en materia de seguridad contiene un proceso de doble rostro, ya que la recuperación de su autoridad institucional y territorial en el país se ha dado a costa de un giro punitivo contra sectores empobrecidos, pues hay que recordar que la mayor cantidad de personas que han sido privadas de su libertad están encarceladas por delitos contra la propiedad o delitos relacionados al consumo y microtráfico de drogas, lo que en cierto modo visibiliza la transversalidad de una violencia estructural de largo plazo, que también es extensible a otros países de la región.

Bibliografía

Burbano de Lara, Felipe. 2015. *El complejo ensamblaje estatal posneoliberal. Retorno del Estado, recentralización y dominio territorial*. Documento inédito.

Carrión, Fernando. 2013. Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica. En *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*, compilado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO-IDRC.

Carrión, Fernando y Juan Pablo Pinto. 2017. *Quito: un ensamble de violencias*. Washington: Ed. Wilson Center.

Carrión, Francisco. 2009. *La paz por dentro: Ecuador-Perú: testimonio de una negociación*. Quito: Ed. Mariscal.

Espinosa, Carlos. 2007. "El narcotráfico en Ecuador y Venezuela: casos paralelos de cadenas de valor trans-fronterizas". En *Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina*. Quito: ILDIS-FES.

Leal Buitrago, Francisco. 2001. "El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional". *Revista Íconos, 10,* Abril.

Mbembe, Achille. 2006. *Necropolítica.* España: Editorial Melusina.

Paladines, Jorge Vicente. 2016. "La 'mano dura' de la Revolución Ciudadana (2007-2014)". En *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, compilado por Máximo Sozzo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Saad, Pedro. 2005. *Toda la verdad sobre las armas del CENEPA*. Quito: Ed. El Conejo.

Silva, Armando. 2004. *Imaginarios urbanos: metodología*. Bogotá: Ed. CAB/UNAL.

Sozzo, Máximo, comp. 2016. Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur. Buenos Aires: CLACSO. Colección Grupos de Trabajo.

Fuentes estadísticas

Dirección Nacional Antinarcóticos. 2015. Precios de drogas por kilogramo en dólares.

Fiscalía General del Estado. 2017. Delitos de mayor connotación social en Ecuador.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2010. Censo de Población y Vivienda.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2013. Primera Investigación LGBTI.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2014. Saldos migratorios según principales nacionalidades en Ecuador (migración).

Latinobarómetro. 1996-2016. Encuestas de percepción de los principales problemas de los países latinoamericanos.

Ministerio del Interior de Ecuador. 2016. Incautaciones de droga en Ecuador.

Ministerio del Interior de Ecuador. 2017. Tasas de homicidios en Ecuador.



V. Marchas blancas

Marchas blancas, protestas y proceso de democratización en Argentina

Alejandro Isla[1]
Evangelina Caravaca[2]

Introducción

Más allá de las controversias por el significado del nombre "marchas blancas", se podría coincidir que Argentina es un buen escenario para su estudio desde la última dictadura militar. Si se concede que el término "marcha blanca" alude al reclamo pacífico de 'verdad, memoria y justicia', las Madres de Plaza de Mayo fueron sus epígonos cuando el 30 de abril de 1977, comenzaron sus rondas precisamente con pañuelos blancos, en torno a la Pirámide de Mayo. Ésta, ubicada en la plaza histórica, frente a una Casa de Gobierno ocupada por la Junta Militar, en un espacio rodeado de edificios oficiales, a metros de las sedes de Ejército y Marina. Aquello fue en los inicios de los años más duros de la última dictadura militar, la más sangrienta en la historia del país. Reclamaban por la vida de sus hijos y parientes cercanos; reclamaban, además, por información verdadera sobre su paradero. Reclamaban por sus derechos y el acceso a la justicia. Ellas se constituyeron

---

1 Doctor en Antropología de la Universidad de Buenos Aires, cuya tesis publicada "Los usos políticos de la identidad. Indígenas, Criollos y Estado", fue realizada en el NW argentino. Especializado en antropología política, inició sus investigaciones y trabajos de campo en comunidades Aymara de Tiwanaku (Bolivia), sobre formas del colonialismo y de las resistencias. Ha realizado estudios sobre 'cultura política' y diferentes expresiones de la violencia y su representación, en los últimos 15 años. Tiene numerosos artículos, como libros publicados sobre los temas referidos. Correo electrónico: lalewaira@gmail.com

2 Socióloga y profesora de la Universidad Nacional de Sarmiento y becaria CONICET. Correo electrónico: evangelinacaravaca@gmail.com

sin lugar a dudas en un movimiento social relacionado con los derechos humanos, en la resistencia, en el reclamo y en la protesta, como todos los movimientos sociales. Enfrentaron el riesgo de la cárcel, la tortura y la "desaparición",[3] como sufrieron varios de sus miembros.

Este tipo de movimientos proliferaron y crecieron exponencialmente después de 1983,[4] de manera heterogénea, inorgánica, pero también, espontánea. *Heterogénea* por su disímil conglomerado de ideologías, aspiraciones; todo ello coagulado por un interés original, como en el caso de Madres: 'la aparición con vida' de los seres queridos. Interés original, que fue mutando en los años transcurridos por 'verdad y justicia'. A menudo esos cambios se deben a visiones diferentes en las coyunturas políticas que se atraviesan. O también a matices contradictorios entre los mismos intereses, tal que pueden producirse segmentaciones, como ocurrió con el caso de Madres en su historia.[5] *Inorgánica* pues carecen, en la mayoría de los casos, de formas organizativas comunes y jerarquías regularizadas por normas, apoyándose en liderazgos frecuentemente unipersonales, de estilo autoritario. *Espontánea*, porque estos movimientos pueden nacer de acciones individuales descoordinadas, que contagian y concitan la solidaridad, por ejemplo, de un vecindario.

Pero además de esas cualidades generales de los movimientos sociales, y en las que coinciden la mayoría de los autores, para el caso que tratamos en este artículo, se deben subrayar dos cuestiones que consideramos imprescindibles. En primer lugar, para comprender el significado de estas "marchas pacíficas", más allá de sus reclamos explícitos y puntuales, se las debe situar en el escenario de conflictos sociales de su época y país Escenario que caracterizamos por su fragmentación de la sociedad y las instituciones del Estado. Las 'marchas' comparten entonces, otros formatos de protesta (algunas violentas, como los *estallidos sociales*, al que pronto referiremos) que se desarrollan en simultáneo. Es necesario también, si-

3 Un eufemismo, para encubrir miles de asesinatos.

4 En noviembre de 1983 se inauguró el período democrático –que dura hasta el presente– asumiendo la Presidencia el Dr. Raúl Alfonsín.

5 En 1986 se produce una división al interior de la Asociación Madres de Plaza de Mayo. Como producto de este quiebre, se formalizan dos líneas: La Asociación Madres de Plaza de Mayo, bajo la conducción de Hebe de Bonafini y por otro lado, Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora.

tuar las marchas en los procesos de democratización, guiados a veces por fuerzas contradictorias.

Una segunda cuestión que se debe plantear y tratar de resolver es aquella relacionada a la legitimidad de los reclamos, como de la solvencia de las instituciones estatales y gubernamentales, que son específicamente interpeladas por esos reclamos. Por ello, es importante también auscultar la *confianza*, como la *credibilidad* que la sociedad deposita en las instituciones estatales, encargadas de administrar orden y justicia, y de reconocer derechos. Partimos de la tesis que los conflictos se expanden e intensifican cuando los litigios en la justicia duran décadas y muchos terminan prescriptos; cuando demandas justas son insatisfechas; y especialmente, reina en amplísimos sectores de la sociedad el convencimiento de que funcionarios, magistrados y políticos están protegidos por la impunidad. De esa manera, se expande paulatina, pero sostenidamente, una atmósfera que cuestiona la credibilidad del Estado y sistema de gobierno, instalando un clima de sospecha e incertidumbre. Ello también incide en la fragmentación de las relaciones sociales de familiaridad o proximidad (parientes, hogareñas, amistades, vecinales) cuya descomposición repercute sobre todas las dimensiones del lazo social: morales, valorativas, afectivas.

En el contexto latinoamericano, "marcha blanca" trae el eco de las manifestaciones pacíficas realizadas en Colombia por el pedido de liberación de los rehenes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y por los reclamos multitudinarios para que acalle "la violencia". En Argentina el significado directo del término –más allá del pañuelo de las Madres– estuvo relacionado en la década de los noventa con las protestas de los maestros de las escuelas primarias y medias, los que fueron sometidos a una serie de reformas inconsultas, a la precarización de sus salarios y al peligro de su estabilidad laboral. Las diversas acciones de protesta culminaron con una "carpa blanca"[6] frente al Congreso de la Nación, la cual perduró varios años de los años 90. Estas acciones se podrían caracterizar como movilizaciones gremiales, que sin embargo, contaron con apoyos políticos de la oposición al Gobierno de Menem y una amplia adhesión de

6 El "blanco" estaba asociado en este caso al color de los guardapolvos de alumnos y maestros que usualmente deben vestir en el aula en las escuelas nacionales a lo largo y ancho del país.

la sociedad civil y de varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

En el contexto nacional argentino, las acciones de protesta que comparten atributos con las mencionadas marchas colombianas –además de aquellas relacionadas a las Madres y de otras organizaciones de derechos humanos, que las apoyan en sus reclamos– son las llamadas "Marchas del Silencio". Éstas son públicas y pacíficas y su reclamo central es 'verdad y justicia'. Estas se iniciaron en la provincia de Catamarca a partir de 1990, como respuesta al asesinato de la joven María Soledad Morales.[7]

Pero además de estos hechos –muchos de los cuales se conformaron como movimientos sociales, por su persistencia y repercusión nacional en los medios– existe otra especie de hechos que irrumpen violentamente y que llamaremos *estallidos*. Ellos revelan fuertes tensiones que se aguantan o soportan al límite, en determinados enclaves urbanos, y que ciertos acontecimientos pueden convertirse en detonante[8] de una explosión social. De esta especie sólo se registran en los medios los más violentos, por ello es imposible saber su incidencia en el territorio nacional; estallan en la sociedad repentinamente, espontáneos, pues se arman alrededor de reclamos locales –a menudo injusticias flagrantes, cometidas por la autoridad–, que como nacen pueden desaparecer.

Todos estos movimientos, formas de protesta, asociaciones por reclamos, algunos duraderos y pacíficos, otros en forma de estallidos violentos y tumultuosos, como esporádicos y atomizados, requieren para su estudio, ordenarlos para su contraste en una taxonomía provisoria, guiados inicialmente por trabajos que han señalado procedimientos al respecto (Merklen 2005; Schuster y otros 2006).

Los movimientos sociales, entre los que se encuentran sin duda las *marchas blancas*, se caracterizan en primer lugar, por su "...Esfuerzo público, organizado y sostenido" de comunicar a la autoridad pertinente su reclamo; en

7 El crimen de María Soledad Morales –que tratamos abajo– sacudió a la opinión pública argentina en 1990: su asesinato implicaba directamente a altos funcionarios provinciales poniendo en evidencia un complejo entramado de corrupción, impunidad y violencias.

8 Por ejemplo, el secuestro, violación y asesinato de una niña, que la barriada atribuye a la policía local. Esto suele provocar un tumulto barrial contra la policía, cuyos patrulleros y oficinas locales son completamente destruidas, dejando un saldo de varios heridos, como también terminar en un linchamiento.

segundo lugar, por la utilización de un "repertorio" de formas de asociación; y por fin, de compartir sus actores, 'valores y signos identitarios', como el 'compromiso' de afrontar inclemencias para llevar adelante el reclamo (Tilly 2010, 22-23). De allí que estos *movimientos*, congruentes y relativamente estables con sus reclamos, contrastan claramente con los *estallidos* sociales.

El tema exige de algunas puntualizaciones teóricas para entender el parentesco de los *estallidos* con los *movimientos sociales,* como algunas de las causas que los han hecho proliferar en la Argentina contemporánea. Por ejemplo, entre 1989 y 2003 hubo en el país 5 268 protestas. Esto da un promedio de 376 protestas por año en ese período (Schuster y otros 2006, 29), lo que sólo representa una porción de las protestas, pues esta valiosa investigación se basó en información únicamente aparecida en diarios nacionales.[9] Las organizaciones preponderantes en términos de su participación en protestas sociales son las de vecinos y/o pobladores (28%),[10] seguidos por las protestas estudiantiles (20%); luego por las protestas encabezadas por organismos de derechos humanos (11%), y de familiares y amigos de víctimas (9%) (Schuster y otros 2006, p. 42).

Obviamente que todos los tipos de protesta se intensificaron a partir de la inauguración de la democracia en 1983. Bajo la última dictadura (1976-1983), los reclamos estuvieron suprimidos y los conflictos crecieron larvariamente en las penumbras del régimen,[11] tanto en los pliegues de la sociedad como en las instituciones del Estado, y entre sus mismas dependencias. Así, se puede coincidir que los movimientos sociales y protestas favorecieron claramente los procesos de democratización que se inauguraban en 1983. Las calles comenzaron a poblarse de marchas multitudina-

9 Muchas protestas son cubiertas por periódicos locales o provinciales, como por ejemplo las relacionadas con conflictos de grupos étnicos en reclamos de sus tierras. Durante la década de los años noventa, los periódicos nacionales no cubrieron esas protestas, incluso algunas que tuvieron hechos de sangre (Isla 2009).

10 Las protestas protagonizadas por pobladores fueron significativas, aunque con intensidades variables a lo largo del período 1989-2003, destacándose en términos proporcionales durante 1990 y el período 1992-1994, manteniendo un crecimiento sistemático hasta 1999 (Schuster y otros 2006).

11 Solamente el caso de las Madres tuvo una presencia contundente y continua todos los jueves frente a la Casa de Gobierno. Unos pocos conflictos sindicales lograron aparecer en la escena pública. Muchas formas de protesta fueron clandestinas, como el boicot en la producción y en los servicios, en los espacios públicos y privados.

rias, cantos y consignas, como otras expresiones ruidosas de conflicto, que dejaban atrás la *paz de los cementerios.*

Sin embargo, las instituciones y gobiernos que se desplegaron en el período democrático que se inauguraba, heredaban una pesada historia de hábitos autoritarios, cuyas raíces se nutren y despliegan en las culturas políticas regionales. Aquellas instituciones y gobiernos interpelados por los diversos reclamos que se multiplican por todo el territorio del país, optan por la negación, la dilación, y a veces, por la represión violenta (como en los años 90 hasta fines del 2001); y en el mejor de los escenarios posibles, por el intento de cooptación de los líderes visibles de esas protestas y reclamos. No obstante, muchas heridas del pasado, no terminaron de cicatrizar por la sal que recibieron en los diferentes gobiernos, o por las marchas y contramarchas en las políticas públicas que, entre otras cuestiones, caracteriza el período democrático.

Desconfianzas e incertidumbres

¿Qué propició semejante extensión de conflictos y reclamos?, y además ¿Qué articulaciones se pueden establecer entre las marchas pacíficas y los estallidos? Estos últimos están a menudo cargados de prácticas contestatarias violentas, tanto de los manifestantes como de las fuerzas de seguridad, las cuales llegan a emplear formas desmesuradas de represión en el período democrático, produciendo numerosas víctimas fatales. Para intentar contestar estas preguntas apelamos a dos cuestiones. Por un lado, los efectos sociales de las políticas neoliberales que se inauguran en Argentina alrededor de 1975, y que se profundizan en la última década del siglo XX, que tratamos en el próximo ítem. Pero por otro, se requiere puntualizar el carácter de la democracia en gestación. Para ello consideramos indispensable el análisis de ciertos parámetros que develan aspectos de la cultura política de la sociedad.

Uno de esos parámetros fundamentales de la cultura política es la *confianza* (y sus matices), que la sociedad deposita en las instituciones del Estado y el sistema de gobierno, en su actualidad democrática. Autores

contemporáneos se han preocupado de fundamentar su importancia en los movimientos sociales y el conflicto, en los procesos de democratización. Por ejemplo, la teoría de la *acción colectiva* que explica los conflictos con sus reclamos y protestas públicas, propone una relación bastante directa de la *confianza/desconfianza* en la gestación democrática y el control del ejercicio gubernamental, generando condiciones y salvedades que no deben pasar inadvertidos. Para ello tomaremos en cuenta las advertencias de Pierre Rosanvallon y del grupo de Charles Tilly –dos corrientes de las ciencias sociales– que discuten sobre la importancia de la *confianza* en la gestación y consolidación de la democracia.

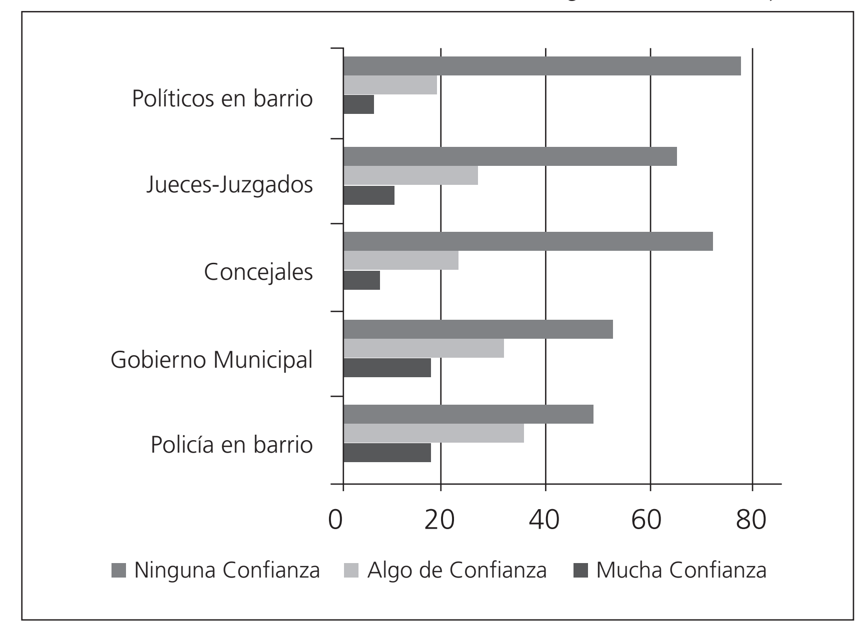
La existencia de *desconfianza en instituciones gubernamentales* implica desde la perspectiva de Rosanvallon (2007) una sana vigilancia sobre el funcionamiento de la ejecución de políticas públicas, sobre los distintos niveles de ejecutivos (nacionales, provinciales, municipales) y además, es parte de las salvaguardas de la democracia de esta época. Desde su perspectiva es bueno que la sociedad civil practique una *desconfianza activa*, pues sería la manera de corregir o atenuar desviaciones y equívocos; de elevar un pedido de cuentas constante a funcionarios y políticos. Formas institucionales para regular estos controles han proliferado, incluso en los años 90 durante el *menemato*,[12] en forma de "observatorios de políticas públicas", de foros para el seguimiento de la observación de derechos de distinto tipo, de ONG especializadas en la investigación o en el resguardo de determinados derechos, como también de la institucionalización del ombudsman o las "defensorías" en el nivel nacional y en las provincias.

A pesar del crecimiento de organizaciones con misión de control sobre el gobierno, tanto estatales como del tercer sector, que se implementaron en los años 90, la *desconfianza* en las instituciones públicas fue amplia y se fue acrecentando a partir de las diferentes crisis que soportó la democracia desde 1983 hasta nuestro días. Instituciones y roles directamente relacionados con el ejecutivo municipal alcanzan un 52% de imagen negativa

12 Se entiende por tal, el período ejercido por el presidente Menem (fines de 1989-fines de 1999). En esa década se privatizaron gran parte de los servicios públicos, y otros se clausuraron. Resultado de ello fueron miles de trabajadores expulsados de la fuerza laboral y un aumento exponencial de la desocupación.

('ninguna confianza'), a diferencia de los concejales cuyo rechazo alcanza al 71%. Estos en imagen altamente negativa los aproxima a la pésima imagen de la gente sobre los 'políticos locales', la que alcanzó el 76% de valoración más negativa (Gráfico 1). Hay que señalar que 'políticos' y 'concejales' frecuentemente coinciden en la misma persona, superponiendo roles y funciones: son los que caminan los barrios en busca de adhesiones, prometiendo cumplir con los reclamos del vecindario. En relación con la valoración de la justicia, su acceso y expectativa de resolución concreta de conflictos, adolece de una opinión negativa que ronda el 64%.

Gráfico 1. Confianza en instituciones en los seis conglomerados. Porcentajes.



Fuente: Encuesta "Violencia y Sociabilidad" (PAV-069 – SEPCYT) entre 2005 y 2007. N = 4809.[13]

13 Se realizó en seis conglomerados urbanos: las capitales de las provincias de Córdoba, Mendoza y San Miguel de Tucumán, con sus respectivos conurbanos. Además la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y aparte la concentración poblacional mayor de Argentina, el Conurbano de Buenos Aires (con sus tres cordones). Por fin, Tandil, una ciudad de la provincia de Buenos Aires (de 110 630 habitantes en 2012) como contraste con los conglomerados mencionados. Se tomaron 800 casos en cada uno de las 6 concentraciones urbanas, mediante muestras al azar estratificadas.

Pero además, los porcentajes de 'ninguna confianza' si se suman a los propios de 'algo de confianza', dan cifras por encima del 80% de *desconfianza* para todas las instituciones en el nivel local. Ello a nuestro entender constituye un indicador directo del clima de sospecha e impunidad en el que se desarrolla la incipiente democracia Argentina.

Esta encuesta realizada entre los años 2005 a 2007[14] se aprovechó también para medir niveles de fragmentación social y percepción de la corrupción en las mismas instituciones y roles. Varios estudios etnográficos[15]sobre casos específicos precedieron en varios años, la elaboración del cuestionario y su aplicación, y otros estudios cualitativos acompañaron su ejecución, con el fin de dialogar con los resultados que iban surgiendo. Esos trabajos –muchos publicados–[16]incluyeron numerosas descripciones de prácticas ilegales de miembros policiales; por ejemplo, involucrados en hechos de corrupción e incluso en su participación de delitos graves, describiendo o denunciando a veces, cómo esas acciones estaban protegidas o relacionadas a las actividades de 'políticos locales'.[17] Pero nos preguntábamos, qué peso tenía ello en la confianza sobre la institución policial, y cuán extendida y visible en la sociedad era la opinión sobre corrupción en sus instituciones.

---

14 Continuamos utilizando los datos de esta encuesta de más de 10 años de antigüedad por cuatro razones. En primer lugar, fue discutida y en parte diseñada por equipos técnico-profesionales, residentes en cada uno de los conglomerados; quienes luego de la ejecución discutieron los resultados. En segundo lugar, se duplicó el tamaño de las muestras en cada uno de los conglomerados, con el objetivo de poder aplicar modelos multivariados. En tercer lugar, las preguntas para confianza y corrupción de las instituciones, fueron específicamente diseñadas para aplicarse en el nivel local del territorio, evitando respuestas abstractas sobre 'la justicia', 'la política', etc. o adhesiones partidarias. En cuarto lugar, y más importante, consideramos que los niveles de *desconfianza y corrupción* –medidos en aquella oportunidad– llegan similares hasta el presente. Ello verificado en los datos de Latinobarómetro, como en otras fuentes.

15 Es imposible desde este tipo de estudios –clásicos en la antropología social- poder generalizar algunos resultados, como las aseveraciones que recogíamos en las barriadas respecto, por ejemplo, a la "falta de justicia" o a que "la justicia era sólo para los ricos", según la percepción de la mayoría de los sectores populares. De todas formas, los numerosos trabajos de campo, basados en estudios etnográficos realizados permitieron guiar la elaboración del cuestionario, informando tópicos y el formato de sus preguntas.

16 Varios artículos se iniciaron como documentos de trabajo, discutidos en coloquios hasta conformar el libro *Heridas Urbanas* (Isla y Míguez 2003).

17 En Argentina se les llama 'punteros', a quienes manejan clientelas en los barrios populares.

En el otro extremo, de 'mucha confianza', los máximos porcentuales los alcanzan los intendentes ('gobierno municipal') con el 17%; porcentaje éste, idéntico al de la policía (Gráfico 1), siempre sospechada de cubrir delitos o de estar directamente implicada en su factura. La cuestión reiterada en diferentes trabajos de índole cualitativa sobre la impunidad que ostentan 'ricos, políticos y funcionarios', se sumaba a una alta percepción de corrupción sobre los mismos. La *desconfianza* en quienes desempeñan esos roles arroja una correlación significativa con la variable *percepción de corrupción* en las instituciones públicas.

En el conjunto de las cinco instituciones consideradas, los 'jueces y juzgados del distrito' de referencia del encuestado, obtenían el porcentaje de 53% de 'mucha corrupción', pero donde las demás instituciones rondaban el 60%. Aunque paradójicamente la 'policía local' –la mejor evaluada en *confianza*– era quien peor salía ponderada de las cinco instituciones, con el 63% de *mucha corrupción* (ver Tabla 1). Ello exige para Argentina repensar la hipótesis de que a más *corrupción*, menor *confianza* en las instituciones que deben proteger derechos y la vida de las personas.

Los altos niveles de *corrupción* –por ejemplo, en la policía, y que se mantienen hasta el presente, con casos resonantes en los medios– que se verificaron hace una década, se encuentran vinculados con altos niveles de *desconfianza*; aunque la correlación es baja (r = 0,3) está demostrando que la sociedad es tolerante y permisiva con la corrupción, y que transita la cotidianeidad con altos niveles de *desconfianza*. Ello potencia la fragmentación de las redes sociales –sociabilidades territoriales e identitarias, que resalta Tilly– como también debilita la ciudadanía, en cuanto a derechos y reconocimientos.

Tabla 1. Percepción de corrupción en instituciones en los seis conglomerados en %

	La Policía que actúa en el barrio n = 4495*	**Gobierno Municipal n= 4417***	Concejales n= 4313*	**Jueces y Juzgados del distrito n= 4217***	Políticos en el barrio n= 4052*
Sin Corrupción	10	15	12	15	13
Algo de corrupción	27	30	28	30	25
Mucha corrupción	63	55	60	55	62
Total	100 %	100 %	100%	100 %	100 %
NS/NC	314	392	497	592	757

Fuente: Encuesta "Violencia y Sociabilidad" (PAV-069 – SEPCYT) entre 2005 y 2007. N = 4809.
*= efectivas

Pero Rosanvallon argumenta que la *desconfianza* contribuye a la democracia, pues genera una sociedad participativa y atenta que controla a sus gobernantes y funcionarios del Estado. Sin embargo, aclara que se refiere a un tipo de desconfianza que llamará positiva. Pero además, le importa destacar algunos límites respecto de su propuesta de "desconfianza positiva", base de la *contrademocracia* regulatoria de prácticas institucionales: se rebasa esa *positividad*, cuando los sentimientos de amplios sectores de la sociedad se tornan profundamente negativos, erosionando la legitimidad de las asociaciones locales, de las instituciones públicas, cuestionando así, la *credibilidad* de la ley y entonces del Estado mismo. Rosanvallon en su panegírico sobre las bondades de la desconfianza llega a admitir un problema en el seno de la democracia, y de la política, en los comienzos del siglo XXI, al afirmar:

> ...Los que hoy "rechazan" ya no se asemejan a los antiguos rebeldes o disidentes. Su actitud no define ningún horizonte; no los dispone a una acción crítica para actuar; no tienen ninguna dimensión profética. Expresan simplemente de manera desordenada y rabiosa el hecho de que ya no saben dar sentido a las cosas y encontrar su lugar en el mundo... La *contrademocracia muta* en este caso al final en un comportamiento lisa y *llanamente adverso a la democracia*... así ...la política negativa marca su angostamiento doloroso e impotente (2007, 187-88; nuestro énfasis).

Pero al menos en estas regiones, esa 'mutación' no se origina solamente por reclamos desmesurados de sectores rabiosos de la sociedad que perdieron su norte, sino con más frecuencia, cuando las instituciones de la democracia funcionan como 'contrademocracia'. O sea, en contra de sus objetivos explícitos y legales. También, cuando los representantes de esas instituciones son percibidos, por amplios sectores de la sociedad, protegidos por un manto de impunidad. Cuál es el punto de un proceso en que la 'sana desconfianza' (donde juegan expectativas y riesgo, de que 'las cosas' se cumplan) se transforma, en temor, incertidumbre y rechazo a expresiones paradigmáticas del Estado y la democracia, como la policía, la justicia, la política.

Así, parar rastrear las causas de la proliferación de los movimientos sociales pacíficos y violentos que han ido surgiendo en Argentina, se debe insistir sobre la falta de *credibilidad* que exhiben instituciones pilares del estado de derecho, como también la *leadership* política, que no logra revertir la fragmentación y el persistente aumento de la pobreza, en más de treinta años de democracia. Cómo pensar sino, las tumultuosas reacciones contra las instituciones del Estado y contra gobiernos locales que produjeron, entre otros, los asesinatos de María Soledad en Catamarca, de la Dársena en Santiago de Estero,[18] de Natalia Melman en Miramar,[19] de Cabezas en Pinamar,[20] provocando puebladas, marchas semanales, destrucción de

18 En febrero de 2003, son descubiertos los cuerpos de dos jóvenes mujeres, Layla Bshier Nazar y Patricia Villalba. Los llamados "crímenes de la Dársena" conmocionaron a la provincia de Santiago del Estero y repercutieron a nivel nacional. Las investigaciones involucraron a altos funcionarios del poder político, y a los jefes de la policía provincial. Las protestas exigiendo 'Verdad y Justicia', se canalizaron a través de importantes manifestaciones, que terminan con la intervención de la provincia, y con el jefe de la policía santiagueña, condenado en prisión.

19 En febrero de 2001, la muerte de Natalia Melmann, una adolescente de 15 años, generó una virulenta respuesta de los habitantes de la ciudad de Miramar. Informaciones extraoficiales, comenzaron a vincular el asesinato con policías locales. Así, fue surgiendo un fuerte malestar por el hecho de que el único policía sospechoso como autor directo del crimen, no podía ser hallado desde el momento de su pedido de captura. Una pancarta con el slogan "Miramar es Catamarca" generaba una suerte de metáfora entre el asesinato de Natalia Melmann con el mencionado caso María Soledad. En una concurrida marcha en reclamo de justicia un grupo considerable de manifestantes, comenzó a arrojar piedras al destacamento policial, que casi fue destruido totalmente. Los manifestantes denunciaban la complicidad de la policía local en el hecho. Varios de los patrulleros fueron destruidos y resultaron heridos efectivos policiales.

20 José Luis Cabezas fue un fotógrafo argentino asesinado en 1996 en cuya muerte se encontró directamente implicado un importante empresario argentino, ligado al poder político. Desde que su asesinato tomara dominio público, su rostro se transformó en un emblema de la libertad de expresión y de lucha contra la impunidad.

comisarías y quema de patrulleros y el derrumbe de familias políticas poderosas. Cómo pensar estos tumultos, sin observar participación activa y previa de componentes institucionales del Estado, que fueron señalados como responsables directos o cómplices. Hechos que por las marchas y puebladas que suscitaron fueron cubiertos por los medios, dejando en la penumbra cientos de casos que no se registraron.

Desde otra vertiente teórica que la explorada por Rosanvallon, Mcadam, Tarrow y Tilly afirman que la mayoría de las acciones de protesta colectiva deben ser consideradas *contiendas políticas* porque su finalidad consiste en la transformación de instituciones, leyes, disposiciones, como objetos de su reclamo. Las dividirán en *contiendas reguladas* y *contiendas transgresivas*. Las primeras son aquellas que los actores emplean medios de reclamo previamente establecidos. Las segundas consisten en interacciones episódicas, públicas y colectivas entre los reclamantes y sus objetos de reclamos, cuando se dan una serie de condiciones entre las que destacan que alguna de las partes utiliza medios innovativos de reclamo, que no tenían precedentes o estaban prohibidos por el régimen imperante, y el reclamo, si se efectiviza, debe afectar a los intereses de por lo menos uno de los litigantes (Mcadam, Tarrow y Tilly 2001, 7 y 8). Estas *contiendas transgresivas* se acercan a lo que estamos denominando *estallidos*, los cuales progresan larvariamente en la tolerancia de sobrevivir en situaciones de profunda inequidad, y al mismo tiempo padecer una profunda *desconfianza* en quienes detentan el poder del Estado y del Gobierno.

Coincidimos con Tilly en el carácter democratizador de los movimientos sociales, que enfatizó en todas sus obras. En su último trabajo, antes de su muerte, fue consecuente con esos lineamientos, pero advirtió que el involucramiento de esos movimientos en los procesos de democratización se debía generar y desenvolverse –como condición indispensable– en un "ambiente de confianza" (Tilly y Wood 2010, 245-250) agregando que los movimientos, "deben considerarse como productos históricos" (Tilly, 2010, 53). Subrayó también, algo esencial para distinguir los movimientos sociales, de organizaciones que se disfrazan de tales, pero que se nutren de fondos del Estado, y que son organizados y dirigidos desde aquel poder: "…el impulso democratizador de los movimientos sociales sobre la socie-

dad y el Estado se mantiene y profundiza mientras *conservan espacios de autonomía frente a los poderes que dirigen sus reclamos*. Al perder autonomía y ser cooptados por el sistema político y/o el Estado, aquel impulso tiende a desvanecerse". O sea, se convierten en secciones de un partido político; o en movimientos digitados, sostenidos y funcionales al régimen de turno.

Pero además de objetivos, intereses y formas de contienda que ligan al grupo demandante con un "otro" (objeto de las demandas), más allá de la lógica que emplean en su puja, es importante atender las causas de semejante proliferación desordenada de reclamos, muchas veces contrapuestos, en un ambiente de fragmentación social. Donde las protestas de trabajadores sindicalizados y/ o piqueteros,[21] invaden los espacios públicos como plazas y rutas del país con demandas de planes sociales y trabajo; y de tierras en el caso de los pueblos originarios. La mayoría de sus acciones se encuentran orientadas al sostenimiento de una demanda que se refiere en forma directa o indirecta al Estado y al sistema político, que en Argentina como en la región, se encuentran claramente superpuestos.

Procesos de fragmentación y desconfianza

La fragmentación social se entiende como proceso de debilitamiento, ruptura o disolución de solidaridades y de relaciones sociales concretas;[22] con cambios abruptos en las identidades y sus representaciones simbólicas, como en la conformación de subjetividades y en la propia autoestima de los actores. Uno de sus síntomas es la *desconfianza* generalizada, que afectando la solidaridad, refuerza los efectos de la fragmentación sobre el conjunto de la sociedad y el Estado. La fragmentación incluye los procesos que se desencadenan e inician en Argentina por la exclusión,[23] pero enmarcada en cambios culturales e identitarios que precedieron o acompañaron sus al-

21 Aparecen tímidamente al final de la dictadura (1982) y se fortalecen en los años noventa con los "corte de ruta", los "escraches"; las "ollas populares". También en los años 90, sectores medios utilizaron el "cacerolazo".

22 Familiares, vecindarios, amistades, solidaridades laborales.

23 Separación o imposibilidad de entrar en el mercado laboral con una ocupación (Tenti Fanfani 1992).

bores. Es resultado de un conjunto de procesos históricos que comenzaron a desencadenarse a mediados de la década de los años 70, intensificándose durante la última dictadura y la década de "capitalismo salvaje" de los años noventa. Esto afectó profundamente la sociedad y las instituciones del Estado. Sobre ello hay una amplia literatura que explica cómo la estructura social del país padeció varias transformaciones regresivas, impresas en memorias y prácticas.

La aplicación del menemismo como estilo de política neoliberal requirió de una serie de condiciones dramáticas anticipatorias. Esas condiciones se produjeron especialmente durante dos procesos: la dictadura y la hiperinflación de 1989. El primer proceso fue la inauguración de las políticas neoliberales en Argentina, con la ejecución del plan Martínez de Hoz sostenido por la dictadura militar,[24] con más de una década de antelación al propio de Menem. Los estudios coinciden que aquel plan tuvo como pilares la caída drástica de los salarios reales, el favorecimiento de las exportaciones de los productos agropecuarios tradicionales mediante quita de retenciones, el endeudamiento (externo e interno) del Estado, la apertura del mercado interno para la mayoría de las importaciones destruyendo la pequeña y mediana industria, mientras favorecía la concentración de la grande. Esto no fue posible de instalar en la sociedad sin una política represiva brutal que disolvió formas de sociabilidad y de participación política, así como produjo profundos cambios en la clase obrera, determinando que grandes sectores pasaran de asalariados a cuenta propia (Villarreal 1985).

Según Canitrot, "el objetivo de la conducción militar (...) de largo plazo era producir una transformación completa en el funcionamiento de la sociedad argentina tal que fuera imposible la repetición del populismo y de las experiencias subversivas del primer quinquenio de la década de los años setenta" (1979, 10). El plan económico apareció dependiente de los objetivos políticos, pero al mismo tiempo los condicionaba (1979, 15), concentrado sobre el ordenamiento de la economía. El golpe removió "los pilares fundamentales de la industrialización substitutiva (...) haciendo

24 O'Donnell ([1976] 2009) fundamentó que los intentos de aplicar políticas neoliberales comenzaron con el Segundo ministro de economía de la dictadura que se inició en 1966, bajo el mando de Onganía.

que las características del nuevo patrón de acumulación deberían volverse irreversibles" (Azpiazu y otros 1988, 186). La estructura impositiva fue tornándose cada vez más regresiva. Además, se redujo el gasto social, especialmente en educación y en salud. Se mantuvo una inflación de tres dígitos; el desempleo abierto trepó al 5,3% de la población en condiciones de trabajar en 1982, y el salario perdió más del 25% del nivel que había alcanzado en 1974. El endeudamiento externo ascendió de 9 mil millones de dólares (24 de marzo de 1976) a 44 mil millones de dólares cuando entregaron el Gobierno a finales de 1983, luego de una política de guerras internas y externas. Esta priorización de la política sobre lo económico signará la contradicción del plan con un proyecto neoliberal ortodoxo.[25]

El segundo proceso de carácter nacional, que contextúa la aplicación del "capitalismo salvaje" de los años noventa fue la debacle del Gobierno de Alfonsín en medio de una crisis hiperinflacionaria sin precedentes, que repercutió sobre el conjunto de la sociedad, especialmente sobre los sectores de menores ingresos.[26] El plan de estabilización progresivo, y por lo tanto heterodoxo, del Gobierno de Alfonsín tuvo "éxito" sólo por diez meses de 1986, con dos dígitos de inflación, volviendo luego a los tres dígitos. La inflación tendrá tres picos devastadores en 1989 y 1990, llegando a promedios anuales por encima de los 2 300%.

Los procesos de represión, desindustrialización, concentración de la riqueza e hiperinflación constituyeron la antesala del menemato. Instituciones que tradicionalmente generaron socialización y modelos de identidad nacional como *el trabajo estable, la educación y la salud pública* sufrieron fuertes deterioros. Especialmente se hizo sentir en el trabajo estable, en forma de desempleo y subempleo. Desde mediados de los años 70 se produjo un crecimiento continuo de la pobreza –que llega hasta el presente– fuertemente relacionado con la expansión del desempleo y la caída de

25 En un artículo editorial de La Nación a los veinte años del golpe de Estado (24 de marzo de 1996) Juan Alemann decía: "Rematando: Cuando Martínez de Hoz asume el país estaba virtualmente en un estado de guerra interno contra el terrorismo. El "aniquilamiento" del terrorismo había sido fijado como objetivo por el Gobierno anterior al Proceso y fue continuado metódicamente por éste. Los jefes militares decían entonces que no podía haber desocupación ya que cada desocupado era un guerrillero en potencia".

26 Sin embargo, esta crisis tuvo un proceso previo de cuarenta años de inflación pronunciada.

la capacidad adquisitiva del salario. Según los cálculos de Beccaria (2002, 45-47), los ingresos provenientes del trabajo sufrieron una caída del 40% entre 1974 y 2000. Se pasó de una pobreza predominantemente transicional –pobres en proceso de ascenso social– a una pobreza estructural –pobres sin expectativas de progreso– e incluso a la existencia de pauperizados o nuevos pobres –personas que habían salido del estado de pobreza pero que progresivamente recaían en él (Beccaria y Vinocour 1991, 21). Así, las ideas de progreso social y profesional que habían estructurado tradicionalmente los proyectos biográficos de las clases populares y medias del país comenzaron a hacerse inviables.[27]

Consecuentemente, los núcleos familiares tradicionales se vieron afectados: jefes de hogar desocupados con sus hijos y mujeres actuando como las principales proveedoras del hogar. Lo cual repercutió sobre la estabilidad familiar como lo demuestran algunas de las opiniones recolectadas por Geldstein (1994, 155) en sus entrevistas: "Antes (...) yo trabajaba sólo por ayudarlo. Desde hace un año el no aporta nada... se hizo alcohólico. Si voy a ser el pilar de mi casa y con un hombre al lado que es sólo una carga, ¿para qué me sirve así?" En el mismo sentido y a principios de los años noventa en San Miguel de Tucumán y en el Conurbano de Buenos Aires recogimos numerosos testimonios de mujeres como el anterior, además de confirmar la presencia de jóvenes y niños en el mercado laboral informal como manera de paliar la disminución de ingresos familiares (Isla, Lacarrieu y Selby 1999).[28]

Las transformaciones de los años ochenta y noventa produjeron progresivamente una generación de jóvenes que no habían experimentado nunca una inserción laboral estable, que no podían percibir en el trabajo y la educación, el camino de ascenso social y de fortalecimiento identitario que había sido tradicional en Argentina. En innumerables casos se vieron afectadas sus estructuras familiares por el desempleo, mermando la figura de autoridad adulta y parental, dañando –o directamente destruyendo– la estabilidad de su núcleo familiar. Estos cambios estructurales produje-

27 Esto dio lugar a una creciente desigualdad, con un coeficiente de Gini que pasó de 0,39 en 1975 a 0,54 en 2000 (Guadagni y otros 2002, 62).

28 Especialmente en los capítulos 3 y 4.

ron fuertes turbulencias sociales y el estallido de crisis nacionales (1989 y 2001) con violencia callejera y varias decenas de muertos, que se conservan en la memoria de los diferentes movimientos sociales del país, irrumpiendo los saqueos de comercios, o su amenaza, durante varios fines de años hasta el presente. Es que un tercio del total de la población de Argentina se encuentra bajo la línea de pobreza.

Este escenario social conflictivo y con clivajes que se profundizaban entre los diversos sectores sociales, fue acompañado en los años 90 con una cultura que exaltaba el éxito (centrado en el dinero) obtenido mediante la astucia, la trampa, la gambeta de la ley; siempre la trasgresión a la norma, dando ejemplo de ello, los propios funcionarios que con sus prácticas popularizaron "el roba, pero hace". Todo lo cual gozó de amplia visibilidad en los medios, exhibiendo la impunidad que disfrutaba la elite: lo que la sociedad llamó "los amigos del poder", o sea, del Gobierno. El modelo de éxito social que al contrario de respetar lealtades y solidaridades, propició "la agachada", "el arreglo", fue impulsado desde el gobierno, pero también de muchos de los principales referentes políticos, jueces con imagen pública y medios.

Más allá, de promesas de campaña, de algunos cambios institucionales y de profundas transformaciones retóricas, los gobernantes que sucedieron al menemato, mantuvieron gran parte de sus políticas por convicción, o por su ineficacia para revertir las inercias estructurales del pasado. Sintéticamente hemos recorrido un escenario social fragmentado, caracterizado por una fuerte conflictividad permanente donde han proliferado todo tipo de protestas, estallidos violentos, reclamos por lo general insatisfechos y las llamadas "marchas blancas" y del "silencio", pacíficas. Al mismo tiempo que crecía la desconfianza en instituciones, gobiernos, como en sus agentes locales y representantes.

Protestas en casos de una democracia incipiente

Los reclamos colectivos y pedidos de justicia ante el asesinato de jóvenes, en cuyas muertes se encuentran implicados tanto funcionarios estatales como policías, han conformado una parte significativa de la protesta social

de las últimas dos décadas en Argentina. El tipo de protesta, sus consignas aglutinantes y las formas más o menos virulentas que adquieren, son espacios sociales dinámicos y en constante transformación, que ilustramos con tres ejemplos paradigmáticos. La irrupción en el espacio público de grandes concentraciones y marchas, marcaron profundamente la cultura política argentina, produciendo formas de sociabilidad particular. Así, el sentido de la protesta no fue únicamente determinado por el carácter que la estructura social del país, ni por la relación Estado-sociedad, sino también, por características propias de la cultura política (Masetti 2004).

Desde finales de los años ochenta y en el marco de una prolongada transición democrática, se fue constituyendo un movimiento de familiares de víctimas de la violencia policial e institucional. Las características fundamentales que han acompañado el desarrollo de estas formas de protesta social en los últimos veinte años son, por un lado, la composición de las marchas con predominio de familiares directos de las víctimas que motorizan esas acciones, fundamentando su reclamo en razón de su parentesco con las víctimas. Por otro lado estos familiares suelen liderar sus exigencias sin recurrir a los actores sociales tradicionalmente ligados al reclamo social (como partidos políticos, organismos de derechos humanos, sindicatos). Por fin, las demandas y protestas (más o menos violentas) se organizan en torno de requerimientos de justicia cuyo principal interlocutor es el Poder Judicial (Pereyra 2008), pero también dirigidos a 'los políticos' y 'la policía'.

Si bien la ocurrencia de hechos de violencia policial e institucional posee una larga historia en la Argentina, resulta relativamente reciente su estatus de cuestión socialmente problematizada. Cuestiones como la violencia policial y la corrupción política se han convertido en problemas de agenda pública, y ello puede ser entendido como resultado de la confluencia del crecimiento sin pausa del delito en las últimas décadas, como la alta exposición mediática de todas estas cuestiones; pero además, la agencia que progresivamente fueron logrando los organismos de Derechos Humanos, junto a las acciones de importantes colectivos sociales.[29]

29 Señalamos entre otros la Comisión de Familiares de Víctimas Indefensas de la Violencia Social (COFAVI), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Servicio Paz y Justicia de América Latina, liderado por el premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel.

Así, el campo de la protesta contra las violencias institucionales se ha ido consolidando como conjunto de diferentes tipos de movimientos, con entidades propias desde principios de los años ochenta; conformando de esta forma, un espacio de reclamos, y de luchas contra la violencia arbitraria del Estado –como las acciones policiales llamadas de 'gatillo fácil'– y la impunidad que corona el sistema de justicia. Al mismo tiempo de los reclamos y luchas, se fue consagrando la centralidad de las figuras de los familiares[30] de las víctimas, como activistas.

a) María Soledad Morales: la joven que despierta una provincia

Los acontecimientos que rodean al llamado caso "María Soledad", resultan pertinentes al momento de analizar las formas de protestas y los reclamos de justicia en la era democrática. En septiembre de 1990 aparecía el cuerpo sin vida de María Soledad, una adolescente de 17 años de edad, en las afueras de la ciudad de Catamarca. Las investigaciones sostenían que altos funcionarios del poder local se encontraban involucrados en el asesinato. El hijo de un diputado nacional era uno de los principales acusados del crimen. Los vínculos de altos funcionarios –pertenecientes a la elite provincial– en este asesinato, produjeron un fuerte rechazo popular, concentrado en lo que denominaron, los "hijos del poder" (así llamados en las marchas y reclamos). Los reclamos de justicia se organizaron en torno a un número importante de manifestaciones, y llevaron adelante protestas denominadas las "Marchas del Silencio". La figura de la religiosa Martha Pelloni, fue central en esta lucha por justicia. Directora del colegio al cual concurría María Soledad Morales, fue una de las impulsoras de las denominadas marchas del silencio, convirtiéndose en un referente de la lucha, junto a los padres de la víctima (Pazos 1991).

30 La noción de familiar debe pensarse (más allá de los sistemas de parentesco) como una entidad moral –con deberes, obligaciones y prohibiciones–, como una esfera de acción social, y capaz de despertar emociones. Por ello, el reclamo público del 'familiar víctima' ingresa en el campo político, e inscribe la memoria. La noción de familiar, definida de esa manera, se emparenta también con sentimientos sobre relaciones personales, más allá del parentesco, como la amistad, las solidaridades con el 'buen vecino', etc.

Esta forma de reclamo se incorporó al repertorio de acción colectiva a partir de este caso. El asesinato de María Soledad fue el detonante de un conjunto de marchas masivas. Cerca de 15 mil personas[31] marchaban tomados de los brazos, en silencio, reclamando por la verdad sobre el asesinato y pidiendo justicia. Día a día se generaba un fuerte cuestionamiento a las autoridades provinciales, pues se denunciaba el clima de impunidad imperante. Las manifestaciones y reclamos de justicia que rodearon al caso se extendieron hasta 1996, año en cual se llevó adelante el juicio público a los acusados. Se estima que hubo un total de 107 marchas de pedido de justicia (82 marchas en Catamarca entre el 1990 y 1996).[32] Así, el caso María Soledad atravesó los límites provinciales para convertirse en una causa federal contra la impunidad, un reclamo de justicia, extendiendo su voz en diversas latitudes nacionales.

En marzo de 1996, miles de personas marcharon por el centro de Buenos Aires y Rosario en reclamo de justicia frente a los crímenes sin castigo. Esta marcha autoconvocada ante la negativa del Gobierno catamarqueño de televisar el juicio, sostenía que la falta de televisación permitiría a los jueces "hacer lo que quieran, restando transparencia al juicio".[33] La televisación de juicio adquirió un protagonismo inusitado, potenciando transformaciones en la justicia y en el sistema de gobierno provincial. Dos de los implicados directos en la violación y asesinato de María Soledad terminaron condenados (eran "hijos del poder") y fue derrotada en la arena electoral la familia política que históricamente gobernó Catamarca.

b) Santiago del Estero: puebladas, marchas e impunidad

En relación con los *estallidos sociales* observamos que ya desde fines de los años ochenta, se reiteran en diversas latitudes del escenario argentino. En este marco, el "Santiagueñazo", una recordaba pueblada acontecida en la capital de Santiago del Estero a finales de 1993 ilustra de manera excelente el tipo de acciones colectivas que llamamos estallidos. La provincia de

31 La capital de Catamarca cuenta con una población de 90 000 habitantes.

32 El resto de las marchas tomará lugar en: Salta, Chaco, Sta. Fe, Córdoba, Cap. Fed. La Plata, Gran Bs. As, Mar del Plata, Chubut, La Pampa, San Luis, Mendoza, La Rioja y Tucumán.

33 *Revista Noticias,* 2 de abril de 1996, 12.

Santiago del Estero ha sido epicentro de diversas acciones de reclamo, la mayoría protagonizada por campesinos o pequeños ganaderos en tierras fiscales, pero el denominado Santiagueñazo fue una verdadera pueblada urbana, escenificando una amplia explosión social ante el incumplimiento del pago de salarios de los empleados estatales.[34]

Marina Farinetti describió los dramáticos acontecimientos que tomaron lugar en la provincia:

> [en] la jornada del 16 de diciembre de 1993, una multitud compuesta originalmente por empleados estatales que no cobraban sus haberes desde hacía aproximadamente tres meses, asaltó, saqueó e incendió las sedes de los tres poderes constitucionales: la Casa de Gobierno, el Palacio de Justicia y la Legislatura. A continuación la multitud se dirigió a los domicilios de las personas que detentaban poder político provincial y también las saqueó e incendió (2009, 308).

Esta pueblada fue entonces la primera de las protestas sociales de los años noventa que impugnó a los políticos por corruptos, con un importante caudal de violencia y espontaneidad en cuanto a la acción directa. Se debe contextualizar este estallido en el marco de un clima social crítico, con la presencia de huelgas y movilizaciones permanentes, que fue decantando en un sentimiento de indignación y furia contra todas las representaciones políticas de la provincia. La quema de los edificios públicos, no se puede interpretar como la impugnación de la democracia inaugurada hacía diez años. Una buena parte de la *leadership* que inicia la democracia en el 83, había estado involucrada de diferente forma en la dictadura, y muchos seguían gobernando, especialmente en las provincias del norte argentino. Ellos mantuvieron un prudente silencio, resguardando propiedades, recursos financieros y sus influencias clientelares sobre porciones de la población en su territorio tradicional. Sin embargo, estas puebladas dejaban en evidencia sus biografías públicas y sus oscuras redes de influencias.

34 Hay que tomar en cuenta que aproximadamente el 70% de la PEA de esta provincia, como las demás del NOA son empleados estatales. Pero que además, a partir de la crisis del 89 (ver ítem anterior) las provincias del NOA para financiar sus gastos fijos emitían bonos, en vez del peso circulante nacional. Aquellas cuasi monedas, sólo se podían cambiar en el interior de cada provincia, y en algunos negocios los admitían frecuentemente a un precio inferior al de la moneda nacional.

El Santiagueñazo no se inscribió especialmente en las luchas en torno al ajuste fiscal que se venían desarrollando en distintos puntos del país, en el inicio de las medidas más duras del menemato (como describimos en la sección anterior). Curiosamente los reclamos elevados en las protestas del Santiagueñazo no pusieron énfasis en las políticas de ajuste nacional, que ocasionaban no solamente el incumplimiento del pago de los haberes sino también el cese en los aumentos de los mismos. Por el contrario, el estallido social se orientó a impugnar principalmente la clase política provincial. De esta forma, la rebelión que tomó lugar en diciembre de 1993 y que ocupó un lugar privilegiado en los medios nacionales[35] se dirigió contra las autoridades, y símbolos provinciales de la corrupción e impunidad grabados en los edificios de la política tradicional. La violencia marcaría un límite más allá del cual el pacto de reciprocidad implícito se rompía (Farinetti 2009). Resulta interesante analizar estos estallidos sociales en relación con su carácter *episódico*. En el caso del Santiagueñazo, si bien los lugares tradicionales fueron arrasados, el estallido no derivó en un movimiento social estable, con objetivos e identidades propios.

Una década más tarde, la provincia de Santiago del Estero volvería a ser el epicentro de la atención mediática. En febrero de 2003, son descubiertos los cuerpos de dos jóvenes mujeres, Layla Bshier Nazar y Patricia Villalba. Los llamados "crímenes de la Dársena" conmocionaron a la provincia y repercutieron a nivel nacional. Las investigaciones involucraron a altos funcionarios del poder político provincial. La gente y el periodismo, volvían hablar en todos los medios de "los hijos del poder". Las protestas exigiendo "verdad y justicia", se canalizaron a través de importantes manifestaciones. Al igual que el caso María Soledad Morales, los santiagueños realizaron cientos de "marchas del silencio", apoyados por el obispo, con su presencia, sus sermones y homilías.[36]

35 Los medios de comunicación nacionales hicieron eco de las protestas reproduciendo escenas de saqueos e incendios de los edificios públicos. Esta pueblada sería el puntapié inicial a partir del cual muchos periodistas comenzaron a investigar el sistema político de la provincia, poniendo en evidencia la corrupción y la impunidad de los sectores de poder.

36 El principal condenado fue el jefe de la Policía de la provincia, el comisario Mussa Asar. Éste había tenido una participación resonante en la última dictadura militar.

c) El caso Blumberg: la "cruzada" contra la inseguridad

En marzo de 2004 Axel Blumberg, un joven perteneciente a una clase media alta, de 23 años de edad, sufrió un 'secuestro-extorsivo' que terminó con su muerte. Su cuerpo fue encontrado luego de la ineficacia de las fuerzas de seguridad, que no lograron coordinar sus acciones, haciendo fracasar negociaciones en curso. El final trágico de Axel –escapa de sus captores en una villa miseria de la zona norte del conurbano bonaerense; aquellos lo persiguen, dan alcance y lo asesinan– fue el inicio de una historia que marcará las particularidades del caso (Guagnini 2005). Su padre, Juan Carlos Blumberg, será quien encabece lo que sería conocido como la "Cruzada Axel", basada en movilizaciones multitudinarias. Durante los primeros meses de 2004, se reforzó ampliamente la circulación de construcciones discursivas en torno a endurecer la lucha contra el delito y la inseguridad creciente, mediante modificaciones centradas en el sistema penal (Calzado 2006).

La llamada Cruzada Axel impulsada por su padre y por su círculo íntimo, produjo y se basé en una serié de manifestaciones masivas frente al Congreso de la Nación en reclamo de seguridad. En la primera marcha participaron 150 mil personas, quienes se dirigieron en silencio y con velas encendidas al Congreso de la Nación. Los asistentes pertenecían en su mayoría a los sectores medios y medio-altos.[37] En esta marcha, en la cual Juan Carlos Blumberg fue el único orador,[38] asistieron familiares de otras víctimas con las fotos de las mismas y consignas escritas por el reclamo de justicia. También participaron organizaciones como "Madres del Dolor", asociación que organiza y brinda ayuda a familiares de víctimas de la inseguridad. En el transcurso de 2004, y con el consecuente crecimiento y legitimidad de la figura de Blumberg como referente, se realizaron otras tres marchas más, aunque la asistencia comenzó a disminuir a partir de la segunda.

Lo que se denominó la *Cruzada Axel* no sólo incorporó la manifestación

37 Hubo participación de sectores populares en esta manifestación, aunque su presencia era minoritaria con respecto a la presencia de los sectores medios de la Ciudad de Buenos Aires.

38 Su figura tendrá un fuerte crecimiento a partir de esta primera marcha, convirtiéndose en un referente político-social de fuerte impacto mediático. Tal es así, que el presidente Néstor Kirchner lo convoca a la casa de gobierno, a fin de escuchar sus reclamos y propuestas.

como forma de lucha, sino que logró su objetivo de discutir en el espació público –en las manifestaciones y en los medios que cubrieron ampliamente sus declaraciones– como en la entrega de petitorios) que demandaban reformas en el sistema de justicia, con un endurecimiento en las penas. Muchos de los tópicos considerados en los petitorios de Blumberg fueron convertidas rápidamente en leyes, sancionadas por el Congreso de la Nación, por pedido del Ejecutivo. Alguno de los proyectos de ley aprobados entre abril y julio de 2004, que endurecieron el sistema penal y procesal penal en línea de lo reclamado por Blumberg, fue por ejemplo, el aumento de penas en delitos cometidos con arma de fuego (Calzado 2006).

El espacio que simbolizó la figura de Blumberg, convertido en representante de "padre de todos los hijos de una Argentina insegura", será el eje central de los reclamos por la inseguridad, a partir del reconocimiento público y masivo de su lugar de padre de un hijo asesinado. De aquí, es bueno resaltar que el pedido de justicia por parte de familiares se relaciona con el lugar propio de la familia, dando cuenta de la resignificación política del espacio privado e íntimo.[39] El crecimiento de la figura de Juan Carlos Blumberg como referente de los sectores medios, como su seguimiento mediático, contribuyeron a consolidar un código de identificación, el cual permitió en su época –además, de la solidaridad con sufrimiento de 'un padre doliente'– la afinidad con Blumberg como representante de un "nosotros" en relación al mundo de la inseguridad, relacionada al delito: su causa pasará a ser la de "todos" los sectores medios, especialmente en la capital del país y en los distritos más ricos del conurbano de Buenos Aires.

Epílogo

La reflexión en torno del amplio repertorio de protestas sociales que se fueron sucediendo en el país luego de inaugurada la democracia (1983), nos ha conducido a proponer que la gama de matices entre los opuestos

39 Judith Filc destacó 'la familia', con sus espacios privados e íntimos, como campo de disputas políticas por su resignificación durante la última dictadura en Argentina (1997).

confianza/ desconfianza[40] constituyen un primer eje central para explicar la proliferación de marchas pacíficas y estallidos violentos, que se han sucedido a lo largo de estas décadas. Dentro de los casos seleccionados, nos encontramos con movilizaciones en las cuales se pone en escena la *desconfianza* de amplios sectores de la sociedad civil, no sólo respecto a la clase política, sino también a la policía, y a la justicia. Desde esta perspectiva, los actores sociales no sólo se movilizan en reclamo de justicia, sino que además, al hacerlo, cuestionan y/o impugnan el propio sistema de justicia y de Gobierno. La *desconfianza* que despiertan las instituciones políticas, y sobre todo las instituciones ligadas al control y orden social como policía y justicia, es uno de los elementos centrales al momento de reflexionar sobre la protesta social y sus múltiples formas.

A lo largo del artículo, hemos ilustrado cómo las llamadas *marchas blancas* y *marchas del silencio* se mantienen dentro del repertorio de la *acción colectiva* hasta la actualidad, con ejemplos que han reunido multitudes. Las numerosas marchas en apoyo a los juicios a ex represores,[41] como así también las concurridas manifestaciones en reclamo de la aparición con vida de Julio López[42] son dos claros ejemplos de este tipo de movilización y de los repertorios de valores que éstas ponen en juego. Asimismo, en los últimos años, también se han posicionado reclamos en donde grupos como las Madres del Dolor,[43] como así también las Madres del Paco,[44] han ido

40 Un eje que atraviesa –calificando– aspectos de la cultura política, como la importancia que otorgan distintos sectores de la sociedad, a las instituciones que los conforman. Pero también, los valores, afectos y expectativas que depositan en las mismas, además de la fortaleza y extensión de las relaciones sociales.

41 Involucrados en juicios de lesa humanidad de la última dictadura.

42 Julio López, torturado y 'desaparecido' en la última dictadura, fue testigo clave en un juicio a miembros de las fuerzas de seguridad implicados en juicios con cargos de lesa humanidad. Cuando salía de su casa y en el trayecto para dirigirse al tribunal 'desapareció sin dejar rastros'. Está desaparecido desde 2006.

43 Se trata de una asociación civil que nuclea a familiares directos de víctimas de accidentes tránsito, de "gatillo fácil" y víctimas de secuestros extorsivos. Entre sus acciones se encuentra la presentación de proyectos de ley (con referencia a la temática de seguridad como eje clave) como así también la presencia en las calles en forma de manifestaciones pacíficas en reclamo de justicia.

44 La "red de madres contra el paco (pasta base de cocaína) y por la vida" se organiza en torno a un grupo de madres, amigas y familiares de jóvenes consumidores de pasta base. La red reclama al Estado por respuestas inmediatas en temas de salud, educación y políticas sociales orientadas a subsanar esta problemática social. Asimismo exigen que se tomen medidas legales, judiciales y policiales con el

generando su espacio en la calle, como en los medios. Por otro lado, no se pierde de vista la actividad vigente de diversos grupos piqueteros,[45] desde los cuales se aportaron novedosas formas de protesta desde mediados de los años noventa, con las privatizaciones masivas de los servicios públicos en Argentina, durante el Gobierno del presidente Menem.

Los hechos y procesos que produjeron las diferentes marchas y estallidos, fueron precedidos seguramente por otros similares, que en los tiempos pre democráticos la gran mayoría de los mismos, quedaron sustraídos del espacio público, en las sombras de las sospechas y resguardados en la impotencia y el temor de los allegados de las víctimas. Por ello nos interesa resaltar la metáfora 'despertar' que caracterizó las descripciones públicas que se utilizaron en muchos de los reclamos. La sociedad *despertaba* frente a los atropellos sufridos y frente a su propio letargo. Sin embargo, a la percepción de impunidad de "los ricos y poderosos" que se fue instalando en la transición democrática, se suma el drama del incremento de la desigualdad y la pobreza. Ésta se hizo heterogénea, con múltiples intereses, y maneras de manifestarlos. De allí que consideramos tan central como el eje *confianza/ desconfianza*, caracterizar el escenario social con el concepto de *fragmentación*, que alude a clivajes no solamente sociales y políticos, sino también morales o valorativos, cuyo proceso de formación hemos descrito resumidamente.

Se debe también, destacar la eficacia que han tenido algunas de estas marchas, como acciones colectivas. Algunos casos demuestran que no resulta tan relevante el número de manifestaciones callejeras, como el efecto que ellas producen en los sistemas políticos interpelados. El impacto político de los *estallidos sociales* en algunas capitales provinciales de la Argentina, confirma los efectos contundentes que éstas producen, siendo en ocasiones un solo episodio de protesta el que hace peligrar la gobernabilidad, y que

fin de desarticular el narcotráfico (http://www.madrescontrael paco.org.ar/).

45 Las cúpulas de varios movimientos piqueteros fueron cooptadas por el Gobierno a través del otorgamiento de planes sociales para su distribución. Luego varios movimientos sociales de formato piquetero, en la medida en que perdían autonomía, incrementaron su rol como agentes de la política gubernamental, perdiendo su capacidad de interpelación así como su posibilidad de profundizar la democracia.

directamente puede alterar la continuidad de un gobierno provincial[46] o incluso nacional.[47]

De esta forma, la desconfianza en las instituciones policiales, políticas y de justicia constituye el principal detonante de movilizaciones que promueven tanto reclamos de tipo pacífico, como violentos. Respecto a los primeros, los actores sociales involucrados canalizan sus reclamos y/o pedidos a través de las mismas instituciones cuestionadas, a pesar de desconfiar de los personeros y/o funcionarios de las mismas: las movilizaciones que rodearon el asesinato de María Soledad Morales en la provincia de Catamarca, como el caso del asesinato de Axel Blumberg, son dos claros ejemplos de este tipo de protesta.

Por otro lado, se han reproducido protestas violentas, debidas a los altos niveles de desconfianza y legitimidad que adolecen instituciones del Estado, las cuales deberían –por función explícita– servir de protección al ciudadano. Estas protestas toman la forma de estallidos sociales, que pueden terminar en linchamientos. Las mismas no se conforman como movimientos, ya que no se mantienen en el tiempo. Pero la sucesión de las mismas –en diferentes rincones del país– revela indignación contenida y las sospechas latentes de amplios sectores de la sociedad, de que numerosos agentes de instituciones estatales, como políticos en cargos de gobierno, no son solamente ineficaces en el cumplimiento de la ley y en su administración, sino cómplices de delitos de extrema gravedad. Ello es parte constitutiva de estallidos sociales que hemos descrito, en donde el caso de Santiago del Estero (1993), y más recientemente, los estallidos sociales de diciembre de 2001 (la crisis político-económica del gobierno de Fernando De la Rúa) conforman dos claros ejemplos.

46 A fines de los años 80 y principios de los 90, el SEOM (Sindicato de Empleados y Obreros Municipales de San Salvador de Jujuy, capital de la provincia homónima, del NO argentino) conducidos por su secretario general "Perro" Santillán voltearon a tres gobernadores acusados, entre otras cuestiones, de corrupción. El SEOM convocaba a todo el pueblo de Jujuy, que se expresaba en marchas fueron multitudinarias (Isla 1991).

47 Como sucedió con la 'crisis de diciembre del 2001', cuando el estallido popular en la Plaza de Mayo, y la represión que se desencadenó, obligó al presidente Fernando De la Rúa a huir en helicóptero de la casa de gobierno, para luego presentar su renuncia.

Puntualizando, los altos niveles de fragmentación social, y de desconfianza en instituciones estatales y políticas en la historia reciente argentina, han generado respuestas de tipo pacíficas, como así también estallidos, que involucran un gran caudal de violencia social contenida, que con frecuencia –ante la percepción generalizada de impunidad– terminan en hechos de 'justicia por mano propia', cuestionando en los hechos la legitimidad del Estado, como el gobierno de turno.

Bibliografía

Azpiazu, D., E. M. Basualdo y M. Khavisse. 1988. *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80.* Buenos Aires: Legasa.

Beccaria, Luis. 2002. "Empleo, remuneraciones y diferenciación social en el último cuarto del siglo XX". En *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los noventa,* Miguel Murmis y otros. Buenos Aires: Biblos.

Beccaria, Luis y Pablo Vinocour. 1991. *La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza.* Buenos Aires: UNICEF.

Calzado, Mercedes. 2006. "Elementos para el análisis del tratamiento mediático del caso Blumberg". *Documento de Trabajo Nº 4.* Programa de Antropología, FLACSO, sede Argentina.

Canitrot, Adolfo. 1979. "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976". *Estudios CEDES, II,* 6. Buenos Aires.

Farinetti, Marina. 2009. "Movilización colectiva, intervenciones federales y ciudadanía en Santiago del Estero (1983-2003)". En *Movilizaciones sociales: ¿Nuevas ciudadanías?* coordinado por Gabriela Delamata. Buenos Aires: Biblos.

Filc, Judith. 1997. *Entre el parentesco y la política. Familia y Dictadura, 1976-1983.* Buenos Aires: Biblos.

Geldstein, Rosa. 1994. "Familias con liderazgos femeninos en sectores populares". En *Vivir en familia*, compilado por Catalina Wainerman. Buenos Aires: UNICEF, Losada.

Guadagni, Alieto, M. Cuervo, y Dante Sica. 2002. *En busca de la escuela perdida. Educación, crecimiento y exclusión social en la Argentina del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI e Instituto Di Tella.

Guagnini, L. 2005. *Blumberg, en el nombre del hijo.* Buenos Aires: Sudamericana.

Isla, Alejandro. 1991. "Frente de Gremios Estatales de Jujuy. Entrevista a Nando Acosta (Secretario General de ATE) y a Carlos "Perro" Santillán (Secretario General del SEOM)". *Revista Norte Andino, 6*: 85-101. Jujuy, Argentina.

____ 2009. *Los usos políticos de la identidad. Indígenas, criollos y Estado.* Buenos Aires: Araucaria.

Isla, Alejandro, Mónica Lacarrieu y Henry Selby. 1999. *Parando la olla. Transformaciones familiares, representaciones y valores en los tiempos de Menem.* Buenos Aires: FLACSO, Norma.

Isla, Alejandro y Daniel Míguez, coords. 2003. *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.

Masetti, Astor. 2004. "¿Protesta o lucha de clases? La idea de 'conflictividad social' en las teorías de los movimientos sociales". *Laboratorio Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad, 6*(15): 20-27, septiembre. Buenos Aires.

Merklen, Denis. 2005. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática argentina 1983-2003.* Buenos Aires: Gorla.

Mcadam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. UK-USA: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo. (1976) 2009. *El Estado burocrático autoritario.* Buenos Aires: Prometeo.

Pazos, Luis. 1991. *No llores por mí Catamarca. La intriga de un crimen*. Buenos Aires: Sudamericana.

Pereyra, Sebastián. 2008. *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo.* Buenos Aires: Ediciones de la Biblioteca Nacional.

Revista Noticias. 2 de abril de 1996. Buenos Aires: Edit. Perfil.

Rosanvallon, Pierre. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza.* Buenos Aires: Manantial.

Schuster, Federico, Germán J. Pérez, Sebastián Pereyra y otros. 2006. "Transformaciones de la protesta social en Argentina 1989-2003". Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva (GEPSAC). *Documentos de trabajo 48*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Tenti Fanfani, Emilio. 1992. "Cuestiones de exclusión social y política" En *Desigualdad y exclusión*, compilado por Minujín. Buenos Aires: Unicef, Lozada.

Tilly, Charles. 2010. *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Tilly, Charles y Lesley Wood. 2010. *Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde los orígenes al Facebook.* Barcelona: Crítica.

Villarreal, Juan. 1985. "Los hilos sociales del poder". En *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983),* Jozami y otros. Buenos Aires: Siglo XXI.

Las marchas blancas en México

María Elena Morera[1]

Antecedentes: el contexto político

A lo largo de la historia de México, la sociedad civil organizada ha contribuido a analizar, denunciar y proponer soluciones a distintas problemáticas sociales. En cada etapa, sus objetivos, formas de organización y métodos de participación han respondido a las circunstancias existentes en nuestro país. Después de la Revolución, y sobre todo entre los años treinta y sesenta del siglo pasado, la participación social estuvo relegada de la vida política por la estructura clientelar y corporativista del Estado, que hizo difícil el desarrollo de proyectos organizativos de la sociedad civil e inhibió el surgimiento de organizaciones de carácter independiente y autónomo (Aguilar 2006, 123).

A partir de entonces, aunque en contextos adversos y enfrentando altos costos, diversos grupos sociales han pugnado por abrir nuevos espacios de participación y democratización de la vida pública en México. En las décadas de los años sesenta y setenta los movimientos estudiantiles, de maestros, médicos, trabajadores y campesinos fueron fundamentales para la apertura del régimen. Años después, y ante la parálisis del gobierno para hacer frente a la tragedia que provocó el sismo de 1985,[2] surgieron cientos

1 Odontóloga, activista social. Presidenta de Causa Común A.C.; áreas de especialidad: seguridad y justicia. Correo electrónico: me.morera@causaencomun.org.mx

2 En su libro sobre la sociedad civil en México, Rubén Aguilar hace referencia al terremoto de 1985 como el momento que marcó un antes y un después en la organización ciudadana de acuerdo

de organizaciones populares, de colonos, mujeres y jóvenes, sobre todo en las ciudades, que impulsaron una mayor participación en las decisiones sociales y políticas del país (Reygadas, citado por Aguilar 2006, 135).

En 1986, el presidente Miguel de la Madrid decidió eliminar la Dirección Federal de Seguridad (DFS), que era una agrupación policíaca que llevaba muchos años trabajando de forma corrupta, sin apego a los derechos humanos ni a la ley, pero que permitía el control de los grupos delincuenciales en una expresión manejable para las autoridades. Cuando esta fue eliminada, no se dio un seguimiento a sus miembros y algunos de ellos dieron origen a grupos de delincuencia organizada en México. Tampoco se hizo un grupo nuevo de Policía, en su lugar se creó el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN) que, si bien es muy importante por ser un centro de inteligencia, no tiene Policía de contención como lo tenía la DFS. Esta problemática nunca se asumió sino hasta el surgimiento del Movimiento Zapatista en 1994, cuando en el sistema gubernamental se dieron cuenta de que se requería una Policía Federal. En ese momento surgió el proyecto de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF).

Durante este período se cometieron secuestros de alto impacto por parte de la guerrilla y por parte de grupos de delincuentes comunes que habían pasado del robo común al robo de bancos y al secuestro; todo ello, sin que el Gobierno lo aceptara ni las víctimas se hicieran públicas.

En los años noventa, la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil se orientó hacia la consolidación de una transición democrática que modificara, en definitiva, la relación entre la sociedad y el Gobierno. En 1991 nació el Instituto Federal Electoral (IFE) y se volvió autónomo en 1994. En el año 2000, se logra en México la alternancia en el poder, después de setenta años de un régimen de partido prácticamente único. En 2002 surgió el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), lo que significó un logro de la sociedad en términos de apertura a la información gubernamental.

Abierta la relación entre Gobierno y sociedad, se difunden y se conocen más los asuntos públicos, y las organizaciones diversifican sus ámbitos de

con distintos autores: "hay una experiencia concreta del poder que pueden tener los ciudadanos si se deciden a participar y hacer valer su punto de vista" (Aguilar 2006, 143).

acción, comenzando, incluso, a participar con el gobierno en la gestión de proyectos sociales y en el diseño e instrumentación de políticas públicas

A finales de 2006, tomó posesión el presidente Felipe Calderón. Durante su campaña fue el candidato promotor del empleo; no obstante, diversas circunstancias políticas lo llevaron a un cambio en su agenda. Las autoridades federales decidieron asumir la lucha contra el narcotráfico como su principal programa de gobierno, los grupos de élite que se habían formado para atender el secuestro fueron llevados a combatir narcóticos, tráfico de armas, etc. Al principio de su mandato, se hicieron varias extradiciones de capos de la droga a los Estados Unidos, los carteles se fraccionaron, la violencia subió, el abuso de drogas ilícitas también, surgieron crímenes entre bandas por espacios geográficos, decomisos de drogas, dinero y armas, detención de miles de personas, miles de muertos. En ese sexenio vivimos los crímenes más violentos exhibidos en los medios de comunicación, al grado que los mexicanos nos hemos acostumbrado a ver los muertos de esta guerra como un número más.

Como se advierte en este breve recuento, la apertura política no fue una "graciosa concesión" de las autoridades, sino el resultado de la presión de la ciudadanía por participar en las decisiones públicas que afectaban su vida cotidiana. Una de las formas en las que se expresó esta presión social fueron las marchas blancas, marchas del silencio o marchas por la seguridad, que surgieron como una forma de protesta ante la creciente ola de violencia y de secuestros, pero, sobre todo, ante la falta de respuesta de las autoridades.

Las marchas se convirtieron en una expresión masiva del descontento social cuyo propósito fue llamar la atención de las autoridades hacia una demanda de la población.[3] A través de este mecanismo, la sociedad ganó espacios permanentes para plantear propuestas o dialogar con las autoridades.

3 Oscar Oszlak establece la diferencia entre una "cuestión social" y un "problema social" señalando que este último incluye una fuerza social que impulsa su incorporación a la agenda pública. Ver "Políticas Públicas, democracia y participación ciudadana" (2007).

Demanda ciudadana por seguridad y justicia

En México las manifestaciones masivas de 1997, 2004, 2008 y 2011 en distintas ciudades del país, principalmente en la capital de la república, expresaron el rechazo social a la actuación gubernamental ante una de las principales responsabilidades que tiene el Estado: garantizar la seguridad y la integridad de las personas.

La Ciudad de México se caracteriza por la cantidad de marchas que se realizan en ella. Desde hace mucho tiempo, grupos de toda la República –generalmente movidos por intereses políticos que se suman a carencias sociales– exigen mediante marchas a alguno de los poderes que se atiendan sus demandas y derechos. Esa ha sido la costumbre, pero hasta 1997 no se había dado una manifestación multitudinaria de la ciudadanía por el tema de seguridad.

La primera marcha por la seguridad data de 1997, y surgió como una forma de protesta ante el número creciente de secuestros, por el asesinato de algunas de sus víctimas y especialmente por la falta de respuesta de las autoridades. El deterioro de la situación provocó que la inconformidad social fuera en aumento, hasta que Josefina Ricaño de Nava –cuyo hijo había sido secuestrado y asesinado por Daniel Arizmendi, el llamado "Mocha Orejas"–convocó a amigos y familiares a manifestar su indignación de forma pacífica y en silencio. Así surgió México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), la primera organización de la sociedad civil para exigir seguridad, para servir de vínculo con las autoridades e iniciar foros para hacer propuestas sobre seguridad y justicia.

La gran marcha blanca se realizó el 29 de noviembre de 1997 convocada por MUCD. En ella se exigió poner un alto a estos delitos y la detención de los responsables. Su logro más importante fue poner en el centro de la opinión pública los temas de seguridad y justicia, al tiempo que abrió un espacio entre sociedad y Gobierno para discutirlos. Además, propició la aprehensión de algunos grupos delincuenciales y la disminución, por algún tiempo, del número de secuestros.

El 26 de agosto de 1998, se presentó la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, encabezada por el presidente Ernesto Zedillo, en la que se convocaba a los gobiernos estatales, al Poder Legislativo, a las

comisiones de derechos humanos y a la sociedad alrededor de propuestas específicas como la creación de un registro nacional delincuencial, mejor capacitación para las policías y mejores equipos para combatir el crimen.

En 2001, el presidente Vicente Fox lanzó en Sinaloa, la Cruzada Nacional contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado, misma que se planteó como respuesta "al justo reclamo de los mexicanos de gozar de un ambiente seguro". A finales de ese año, el secuestro de mi esposo me llevó a sumarme decididamente a la exigencia ciudadana por la seguridad. Dos años después, en 2003, asumí la presidencia de MUCD con el propósito de generar programas para la atención a víctimas, promover una cultura de la legalidad y exigir a la autoridad acciones decididas contra la delincuencia.

El índice de delitos en ese período se mantuvo estable (11 500 por cada 100 mil habitantes, según encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad AC), pero la violencia seguía aumentando; en los primeros meses de 2004, varios delincuentes asesinaron a sus víctimas, ya sea por robo o por secuestro, lo que generó un sentimiento de enojo principalmente entre los jóvenes, quienes me pidieron que hiciéramos juntos una movilización social.

Bajo el lema "Rescatemos México", realizamos una gran marcha el 27 de junio de ese año. A nuestra convocatoria se sumaron, desde pequeñas organizaciones, escuelas, universidades, iglesias hasta empresarios y sindicatos. Viendo que la reacción social era grande, también las televisoras, radiodifusoras y la prensa escrita. Los políticos que se pronunciaron –unos en contra y otros a favor– contribuyeron al debate público cuyo efecto fue que más ciudadanos participaran.

La marcha demostró que la inseguridad no tiene clase social. A la hora en que se cantó el Himno Nacional en la plancha del Zócalo, las calles que convergen como Francisco I. Madero, 5 de Mayo y Paseo de la Reforma estaban completamente llenas de personas de todas las edades y todos los estratos sociales, muchos vestidos de blanco, muchos en silencio, otros gritando consignas. No hubo discursos, pero al terminar la marcha, se envió un documento con peticiones a los tres órdenes de Gobierno (municipal, estatal y federal). Para dar seguimiento al cumplimiento de propuestas y metas, hicimos un Consejo de Organizaciones de la Sociedad Civil. Unos cumplieron, otros no.

La marcha fue un éxito por varias razones: logró despertar la conciencia de la ciudadanía, lo que derivó en un aumento de la participación social (a MUCD se unieron miles de simpatizantes) y se crearon nuevas organizaciones. En cuanto a la incidencia en políticas públicas, se lograron cambios en algunas leyes, la creación de grupos especiales en los estados para atención al secuestro, el establecimiento de programas específicos en favor de la seguridad y, algo muy importante, que la autoridad convocara a la formación de consejos de seguridad en los estados y municipios. Lo paradójico fue que a pesar de que, por el número de participantes, esta marcha fue la mayor registrada hasta la fecha, las autoridades desaprovecharon el impulso de la movilización de ciudadanos comprometidos y no supieron sumarlos a su trabajo.

La marcha en sí fue un éxito porque fue de todos los mexicanos, nosotros como organización iniciamos la convocatoria, pero su importancia radicó en que todas las personas la consideraron suya, fue una marcha de México.

En el transcurso de ese mes de convocatoria también aprendimos cómo se hacía una marcha, qué medidas de seguridad y de contención social deberíamos tener. En tanto hacíamos el documento, nos reuníamos con diversos grupos sociales y animábamos a miles de personas de los estados para hacer sus propias marchas o asistir a la marcha en la capital de la República. El día de la marcha llegaron miles de ciudadanos y ciudadanas, y algunos políticos fueron expulsados por los mismos que marchaban.

Pocas veces un tema convoca a todos los mexicanos. Este tema los convocó, la inseguridad no tiene clase social. Esta convocatoria ha sido la mayor registrada hasta el momento; sin embargo, las autoridades no supieron aprovechar la participación de ciudadanos comprometidos para sumarlos a su trabajo; por el contrario, con el paso del tiempo muchos fueron cooptados, otros eran ya de inicio grupos partidistas disfrazados de ciudadanos sin partido y otros más regresaron a sus actividades cotidianas.

Después de esta marcha se han registrado grandes réplicas en diversos estados, principalmente en el norte del país, especialmente en Chihuahua que es, sin duda, el estado donde se han realizado más marchas contra la inseguridad, la violencia contra las mujeres (que ya se hacían desde antes) y la violencia generada por grupos de delincuencia.

México Unido Contra la Delincuencia AC (MUCD) se convirtió en la primera organización de la sociedad civil en exigir seguridad. En ella se articuló un grupo de ciudadanos para apoyar moralmente a las víctimas, servir de vínculo con las autoridades e iniciar foros para hacer propuestas sobre seguridad y justicia, pero básicamente surgió como una organización social de presión pública para señalar la falta de actuación de las autoridades.

Lo más importante no fue lo que hicimos ni lo que logramos, fue lo que mucha gente nos dio, lo que mucha gente nos enseñó, y de toda esta experiencia nació Causa en Común (Ciudadanos por una Causa en Común AC), con el objetivo de fortalecer a la ciudadanía, pedir cuentas al poder y vivir en un Estado de Derecho.

Para los mexicanos, que nunca habíamos vivido tanta violencia y mucho menos con el nivel de exposición en los medios de comunicación, la pesadilla fue aún más grave, en buena medida, por la adopción de una estrategia gubernamental, consistente en atender el problema del narcotráfico a través de la detención de capos, drogas y armas sin una visión integral y de largo alcance que incluyera, por un lado, trabajar para construir y consolidar las instituciones encargadas de la seguridad pública y, por otro, avanzar en materia de prevención del delito y en la apertura de mejores oportunidades de educación, empleo, salud, entre otros aspectos del desarrollo social.

Como respuesta al aumento de la incidencia delictiva y particularmente por el incremento de secuestros en 2008, el 31 de agosto se realizó la marcha por la seguridad "Iluminemos México" en la que se reclamó por el incremento en el número de secuestros y se denunció por los secuestros sin resolver, por lo que muchos coreaban "¡si no pueden, renuncien!", frase expresada por Alejandro Martí a las autoridades por el secuestro y asesinato de su hijo. La marcha fue replicada en varios estados de la República y en algunos de la Unión Americana. Entre los convocantes a estas marchas estuvieron MUCD y diversos grupos de ciudadanos y organizaciones civiles.

En ese mismo año, se concretó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.[4] De este acuerdo nacional surgió otra organi-

4 Se trata de un compromiso que suscribieron los poderes ejecutivos federal y estatales, el Congreso de la Unión, el Poder Judicial, representantes de asociaciones de Presidentes Municipales, medios

zación: el Observatorio Ciudadano por la Seguridad, y también diversos programas de legalidad, compromiso por continuar con la trasformación del sistema penal inquisitivo hacia uno de corte acusatorio y con juicios orales, así como cambios a las leyes de telecomunicaciones y de extinción de dominio, por mencionar algunos. Aunque ha sido el acuerdo más importante sobre seguridad y justicia que se ha alcanzado, no tuvo la continuidad necesaria para lograr las transformaciones institucionales que ahí se plantearon.

En febrero de 2009 concluyó mi periodo como presidenta de MUCD. Recuperando toda la experiencia acumulada, formé en 2010 Causa en Común (Ciudadanos por una Causa en Común AC), asociación sin fines de lucro que presido desde entonces. Esta organización fue creada con un triple propósito: fortalecer a la ciudadanía, pedir cuentas a las autoridades y promover la convivencia en el marco del Estado de Derecho.

En marzo de 2011 dimos otro paso importante. Surgió el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, convocado por el escritor Javier Sicilia, después de que su hijo fue asesinado por personas vinculadas a la delincuencia organizada. Inicialmente se convocó a una Marcha por la Paz con Justicia y Dignidad que salió de Cuernavaca el 5 de mayo y llegó a la Ciudad de México el 8 de mayo. Luego se transformó en la Marcha del Consuelo, que transitó por varias ciudades del país hasta llegar a Ciudad Juárez, en Chihuahua, donde se convocó al gobierno a discutir sobre la estrategia de combate a la delincuencia organizada. Este ejercicio se llamó "Diálogo por la Paz", y se realizó el 23 de junio de 2011 en el Castillo de Chapultepec. De ahí la sociedad civil definió una agenda legislativa en materia de seguridad pública desde un enfoque de protección a los derechos humanos. Entre otras, la propuesta de activistas, expertos y ciudadanos fue incluir la presencia ciudadana en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Después de un largo período de gestión y diálogo con diversas autoridades, en 2012 se incorporaron invitados ciudadanos permanentes al Consejo Nacional. La experiencia de cinco años nos ha demostrado que

de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, a fin de que cada uno desarrolle, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, acciones específicas en favor de la seguridad, la justicia y la legalidad, con objetivos comunes a corto, mediano y largo plazos.

la sola presencia de la sociedad en esta instancia no es suficiente para lograr los avances institucionales que el país requiere. Por ello, ahora proponemos dar un siguiente paso a través de la conformación de un Consejo Consultivo Ciudadano que forme parte, con voz y voto, del Consejo Nacional.

La estrategia antisecuestro

En este punto, quisiera retomar el tema de secuestro, tomando en cuenta que éste fue uno de los principales motivos por los que la sociedad civil alzó su voz ante las autoridades. En el secuestro, la cifra negra u oculta por falta de denuncia es aún más alta que en otros delitos. La gente no denuncia porque desconfía de las autoridades. Teniendo esto en consideración, en México, la única fuente oficial que reporta mensualmente la incidencia delictiva es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; aunque ha recibido fuertes críticas por su falta de consistencia en la información estadística, es la única fuente que dispone de una serie histórica que data desde 1997. Con base en estos registros, se observa en el secuestro un comportamiento errático (que incluye incrementos de 600%, hasta disminuciones sustanciales respecto de los años "pico"). Durante los últimos veinte años identificamos tres tendencias: una primera, que abarca de 1997 a 2005, que inicia con 1 047 casos y va decreciendo de manera sistemática hasta llegar a los 278 casos en 2005, la cifra más baja desde que hay registros de secuestro. La segunda tendencia inicia en 2006, cuando la cantidad de secuestros más que se duplicó con 733 casos y mantiene un crecimiento sostenido durante siete años hasta alcanzar su punto más alto en 2013 con 1 683 casos. El tercer periodo se caracteriza por variaciones, hacia arriba y hacia abajo, más tenues: primero bajan los casos de secuestro de 1 395 en 2014 a 1 067 en 2015 para volver a repuntar, entre 2016 y el primer semestre de este año: al mes de junio de este año se han denunciado 592 casos, lo que, comparado con en el mismo semestre de 2016, representa un incremento de 14%.

A raíz de esta primera ola de secuestros, los grandes empresarios comenzaron a cuidarse; aparecieron cientos de empresas de seguridad privada, coches blindados, guardaespaldas, sistemas de alarma, entre otros.

Sin embargo, pronto se observó que la situación no era tan sencilla, que la democracia también tiene sus problemas, que ponerse de acuerdo no es fácil, y menos en una democracia nueva pero con reglas viejas, que la libertad de expresión también debe saberse ejercer y que los cambios también duelen. Dicho de manera coloquial: tenemos coche nuevo pero con motor viejo. Muy difícil entonces ponerse de acuerdo, las reformas no avanzaban. Hubo esfuerzos federales y locales por inhibir el delito y sin embargo este seguía cada día y cobraba más víctimas; contrario a lo que la autoridad afirmaba, cada día teníamos más delitos.

En buena medida como resultado de mucha presión ciudadana, encabezada por las víctimas y sus familiares, se construyó un andamiaje institucional para prevenir y combatir este delito en nuestro país. Están, por ejemplo, las Unidades Especializadas en el Combate al Secuestro (UECS), creadas desde 2009, que dependen de las procuradurías o fiscalías de cada estado de la República. Además, desde 2014 existe la Coordinación Nacional Antisecuestro (CONASE), responsable de coordinar, dirigir y ejecutar la estrategia nacional antisecuestro derivada del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Aunque se ha avanzado, todavía falta mucho por hacer para mejorar la eficiencia de las nuevas instituciones. En Causa en Común tenemos muchos años impulsando un tema clave para mejorar la seguridad pública y que, naturalmente, está relacionado con el combate al secuestro: el desarrollo y consolidación de los cuerpos policiacos definidos en el Sistema Integral de Desarrollo Policial (SIDEPOL) de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus cinco componentes: carrera policial; régimen especial de seguridad social; profesionalización; régimen disciplinario; y control de confianza y certificado único policial.

No podremos seguir avanzando contra el secuestro, ni contra ningún delito si no convertimos la letra de la Ley en realidad. Entre las acciones que proponemos, consideramos necesario reforzar el trabajo de profesionalización, ya que sólo una policía debidamente capacitada puede identificar y desmantelar las redes criminales que operan en el país y recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones para, eventualmente, disminuir la cifra negra.

El secuestro comenzó a ser un problema no sólo de las élites sino también de las clases medias; por lo tanto, en lugar de disminuir, aumentó, especialmente en la Ciudad de México, y llegó el momento en el que todos conocíamos a alguien que hubieran asaltado, o a quien hubieran secuestrado. El presupuesto para seguridad y justicia, en consecuencia, aumentaba.

Sin embargo, debemos decirlo, contrario a la percepción mediática, en México en 1997 había más homicidios dolosos (17 por cada 100 mil habitantes) que en 2009 (12 por cada 100 mil habitantes),[5] pero la desinformación, la falta de explicación de las autoridades y el mal manejo mediático hacen pensar que la cifra es mucho más alta en la actualidad.

También, en comparación con Colombia, tenemos la tercera parte de los homicidios que se dan en ese país y, en comparación con ciudades de los Estados Unidos, estamos muy por debajo.

Para los mexicanos que nunca habíamos visto tanta violencia en los medios de comunicación, ha sido una grave pesadilla que además ha traído otras graves consecuencias por la visión de las autoridades de sólo atender el narcotráfico deteniendo capos, drogas y armas; evadiendo la responsabilidad de romper las estructuras financieras, la violencia y atender el tema también desde la visión de salud pública, desarrollo social, oportunidades de educación y empleo, entre otras.

Viéndolo en retrospectiva, considero que nuestra exigencia fue firme en el momento pero se diluyó entre muchos otros temas conforme pasaron los meses, y por otro lado, influyó lo que decíamos en un principio acerca de que tenemos una democracia nueva con viejas reglas que no permiten una correcta coordinación ni cambios legislativos adecuados por un sistema político que en ocasiones actúa como camisa de fuerza en lugar de punto de debate para lograr lo mejor.

En las marchas hay mucho que decir, sirve para que las personas, en un espacio ciudadano, abiertamente exijan, griten, expresen sus sentimientos de desesperanza, insatisfacción, enojo, falta de credibilidad en las autoridades, etc., ya no para pedir una respuesta, pues el Gobierno ya había contestado con el Acuerdo.

5 Disponible en: http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encu estasNacionales_ensi6.asp 2009

Pero las marchas no son solución en sí mismas. Las soluciones se deben construir día a día en espacios organizados con la aportación de grupos académicos que colaboren a transformar el enojo y la desesperanza ciudadana en propuestas claras, congruentes, efectivas y, de lo deseable, conseguir todo lo posible con metas a corto, mediano y largo plazo, y con el seguimiento adecuado para que la autoridad rinda cuentas y los ciudadanos y ciudadanas cada día seamos también responsables de lo que sí nos toca.

Conclusiones

En síntesis, en México las movilizaciones sociales por la seguridad no surgieron por generación espontánea; no fueron convocadas porque a alguien se le ocurrió. Las marchas se gestaron como respuesta a las condiciones adversas de inseguridad que hemos padecidos durante años millones de mexicanos a todo lo largo y lo ancho del territorio nacional. Sin duda, ha sido una forma de expresión de la inconformidad ciudadana, para darle voz a quien no la tenía. Las marchas han derivado en una mayor conciencia social y en una participación más activa en los asuntos públicos. Sin embargo, las marchas no son una solución en sí mismas. Las soluciones que necesitamos se deben construir, día a día, en espacios organizados, cada vez más institucionales, con la aportación de todos los actores involucrados, de todos los ciudadanos que busquen transformar la desesperanza en propuestas claras, congruentes, efectivas. Lo que se busca es incidir en el diseño y la construcción de verdaderas políticas públicas en materia de seguridad, que incluyan el seguimiento adecuado para garantizar que la autoridad rinda cuentas.

Si la ciudadanía está decepcionada de la democracia es porque no hemos sabido avanzar lo suficiente, no sólo en el tema de la seguridad, sino en muchos otros, como el de la educación, la salud, el empleo, y el desarrollo social. Tenemos que actuar con una visión que nos permita ir sumando a más y más mexicanos, con una perspectiva integral y de largo alcance.

Por supuesto que, además, la globalización nos obliga a contextualizar los grandes cambios que requiere nuestro país mirando hacia otras partes del mundo. Es mucho lo que podemos aprender y sumar en todo el con-

tinente mediante experiencias compartidas. La globalización hace que no puedan visualizarse grandes cambios en un país si no buscamos una solución globalizada, hay mucho que podemos hacer dentro de los países pero también hay mucho que debemos buscar como continente. Hoy somos ciudadanos globales, no sólo de México, Ecuador, Chile o Brasil.

Desde México, como sociedad civil organizada, seguiremos trabajando para impactar de manera positiva en el diseño de políticas públicas en materia de seguridad y justicia; y seguiremos desde luego apoyando los esfuerzos que, en esa dirección, se realizan en otros países, especialmente de América Latina.

Bibliografía y fuentes de referencia

Aguilar Valenzuela, Rubén. 2006. *Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos* (Tesis para obtener el grado de Doctor Ciencias Sociales). México: Universidad Iberoamericana.

Álvarez Enríquez, Lucía y otros. 2006. *Democracia y exclusión*. México: UNAM.

Arteaga Botello, Nelson y Roberto Fuentes Rionda. 2009. "Nueva lógica de la seguridad en México: vigilancia y control de lo público y lo privado". *Revista argentina sociológica*, VII, 13, pp. 164-185. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S166932482009000200003&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1669-3248.

Dresser, Denise, coord. 2009. *Gritos y susurros: experiencias intempestivas de otras 39 mujeres*. México: Aguilar.

Foro Internacional XLVII. 2007. México: Colegio de México.

González Plasencia, Luis, coord. 2007. "Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, 4*. Quito: FLACSO, sede Ecuador, mayo.

Martínez Assad, Carlos. 2005. *La patria en el paseo de la reforma*. México: UNAM.

Minar, Fredy. 2006. "La apropiación del espacio público: las megamarchas". *El Cotidiano*. México: UAM Azcapotzalco.

Morera, María Elena. diciembre de 2003 a febrero de 2009. *Resumen de actividades y logros*. México: MUCD AC.
Oszlak, Oscar. 2007. "Políticas Públicas, democracia y participación ciudadana". *Voces del Sur, revista del MERCOSUR Social y Solidario,* septiembre, Buenos Aires, Argentina. http://docplayer.es/14881304-Politicas-publicas-democracia-y-participacion-ciudadana.html
Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Safa Barraza, Patricia. 2009. "Tendencias y retos recientes en tres metrópolis mexicanas: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey". *Cuadernos de antropología social*, *30*: 77-02. Argentina.
Tafolla Mackeln, Rolando, coord. 2006. *Problemas sociales, económicos y políticos de México*. México: UNAM.
Tokatlian, Juan Gabriel y otros. 2010. *Drogas y prohibición.* Argentina: El Zorzal.
Waller, Irvin. 2007. *Menos represión. Más seguridad.* México: Inacipe.
Zepeda Patterson, Jorge. 2008. *Los amos de México*. México: Planeta.

Páginas web

http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/marcha-contra-la-inseguridad-cuatro-anos-y-siguen-las-mismas-razones
http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008
http://www.icesi.org.mx
http://www.ssp.gob.mx
http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/550189//archivo

Marchas blancas e inseguridad en el Ecuador

Lautaro Ojeda Segovia[1]

Introducción

En primer lugar, es necesario aclarar que este artículo fue elaborado a inicios de la actual década, en un contexto de explosión de las denominadas marchas blancas. Este tipo de expresión adquirió cierta fuerza en ese momento, como una forma reivindicativa de movilización social, que se manifiesta en las calles. Las marchas blancas fueron impulsadas por vecinos, ciudadanos y organizaciones sociales; eran, generalmente, de carácter espontáneo y pacífico, con el propósito de combatir la inseguridad local o regional.

Además, es preciso tomar en cuenta que la inseguridad ha sido y es percibida por la mayoría de los ciudadanos como el principal problema de convivencia social; y que la inseguridad ciudadana es un concepto relativamente reciente en el Ecuador. Este fenómeno, junto con la impunidad, ha alcanzado niveles difícilmente manejables. Se manifiesta a través de actividades criminales vinculadas con nuevas modalidades de delitos (secuestro exprés, sicariato, crimen organizado); de producción, comercialización y

1 Doctor en Jurisprudencia, sociólogo y filósofo. Catedrático en varias universidades estatales y privadas. 22 libros sobre políticas sociales, privatización, descentralización, planificación ecuatoriana, seguridad ciudadana, planificación ecuatoriana, violencia y delincuencia, miedo poder e inseguridad. "Violencia, delincuencia e inseguridad en el Ecuador, Universidad Alfredo Pérez Guerrero, Quito. 2010. Alrededor de 100 artículos en revistas nacionales e internacionales. Correo electrónico: lautarojeda@gmail.com

consumo de drogas y otras formas de crimen organizado; con los linchamientos y hechos delincuenciales que afectan a mujeres, niños, niñas y adolescentes. El cometimiento de este tipo de delitos ha magnificado la inseguridad que siente la población.

En forma paralela con la supuesta disminución de la violencia criminal, la violencia social (violencia contra la mujer, femicidio, riñas y venganzas, acoso escolar y criminalización de la protesta social) ha crecido, así como la impunidad.

Cabe asimismo recordar que la inseguridad se produce en el contexto de un servicio judicial ineficiente y altamente dependiente del Poder Ejecutivo, cuyas respuestas gubernamentales, según el Relator Especial de Naciones Unidas Philip Alston:

> Se han preocupado más por las relaciones públicas que por la condena de los autores de crímenes graves […] Problemas tales como el aumento del sicariato, el linchamiento por parte de turbas al margen de la ley, el incremento de la actividad criminal relacionada con las drogas y otras formas de crimen organizado, la inseguridad y los asesinatos a gran escala en la frontera con Colombia, y la intimidación y asesinato de defensores de derechos humanos están todos agravados por un sistema de justicia penal ampliamente disfuncional (El Universo, 18-06-2010).

Frente a un escenario tan complejo, enmarañado y peligroso, el Estado no ha podido responder en forma efectiva y práctica a las demandas y a la percepción de inseguridad de la ciudadanía; Tampoco ha logrado adquirir un conocimiento esencial sobre la etiología de la violencia y la delincuencia. Estos, entre otros factores, constituyen un caldo de cultivo favorable para el aumento de la percepción de inseguridad e indefensión de la población.

En el contexto delineado, ocurrieron movilizaciones y marchas ciudadanas que exigían la seguridad y respuestas de un Estado que se había mostrado ineficiente frente al aumento de la violencia, la delincuencia y la impunidad.

Marchas blancas en el Ecuador

Las manifestaciones sociales de protesta en contra de la delincuencia y la violencia han sido calificadas como "marchas blancas", en razón del color blanco como símbolo de paz, con el que probablemente se identificaron.

La primera marcha blanca realizada en el país fue presentada como "marcha de las camisetas blancas". Ocurrió en Quito, en diciembre de 2002. Posteriormente, entre el 2002 y 2010, diversas marchas blancas fueron convocadas en distintas ciudades del país. La prensa difundió algunas de ellas.

Para el presente análisis, se seleccionaron aquellas Marchas Blancas que fueron cubiertas por la prensa. Estas son:

- 2002: Marcha blanca (Quito)
- 2005: Marcha blanca (Guayaquil)
- 2006: Marcha con camisetas negras (Manta)
- 2009: Marcha por la vida y contra la inseguridad (Santo Domino de los Tsáchilas)
- 2009: Marcha blanca (Cuenca)
- 2010: Marcha por la paz (Macas)

Marcha blanca, Quito

El 19 de noviembre de 2002, María Verónica Cordovez, de 19 años de edad y nieta del exministro de Defensa Fausto Cordovez Chiriboga, fue asesinada durante un asalto. Este hecho motivó la convocatoria a una de las primeras marchas blancas del país.

El 12 de diciembre del mismo año, Andrés Cordovez, padre de la joven asesinada, convocó y organizó, junto con la Corporación Acción por la Vida y la Seguridad (AVISE), a la marcha blanca denominada Marcha de las camisetas blancas. Durante la marcha, se pidió a las autoridades locales y nacionales: que el presidente de la República, Gustavo Noboa, declare la seguridad ciudadana como política de Estado y asigne un presupuesto

para atender este fenómeno, a partir de 2003; que se deporte a los extranjeros que estaban ilegalmente en el país; que el aparato de justicia mejore; que se endurecieran las penas; y que el alcalde de Quito, Paco Moncayo, conforme una comisión para planificar, ejecutar y difundir un proyecto de seguridad.

Según publicaciones de la prensa, alrededor de 7 mil personas participaron en esa marcha, vestidas con camisetas blancas; entre ellas, familiares de otras víctimas de la delincuencia, como Pablo Jaramillo, asesinado por un miembro de seguridad de la embajada americana (el 5 de diciembre 2002), estudiantes universitarios, miembros de la Iglesia católica, empleados y directivos de las cámaras de comercio y la producción. Además, asistieron autoridades como Adolfo Barnio, ministro de Gobierno, Policía y Cultos; y el alcalde de la ciudad.

Los resultados más destacados de esta marcha se resumen en: creación de la Fundación Marcha Blanca; creación de la condecoración "Verónica Cordovez", que sería entregada por el Municipio de Quito a la persona o institución que haya trabajado para combatir la inseguridad; apoyo al cobro de una tasa de seguridad dentro del impuesto predial del Municipio de Quito; y, apoyo a las brigadas barriales o parroquiales para que enfrenten la delincuencia.

Marcha blanca, Guayaquil. Convocada por el alcalde Jaime Nebot

En un contexto de incremento de la delincuencia y violencia en Guayaquil, el 14 de enero de 2005, el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, convocó a una movilización denominada Marcha blanca.

Entre las demandas de esta marcha, destacaron: cumplimiento de convenios firmados por la Municipalidad y el Gobierno para la entrega de 7 millones de dólares destinados a equipar, capacitar y armar a la Policía acantonada en la ciudad; cumplimiento del acuerdo firmado con la Policía Nacional, en noviembre de 2004, mediante el cual la Municipalidad se comprometía a financiar la contratación de seguridad privada para la ciudad. Posteriormente, se agregaron otras demandas relacionadas con la

autonomía de Guayaquil, lo que dejó entrever la politización de este tipo de eventos.

En relación con el financiamiento de la seguridad privada por parte del Estado, el ministro de Gobierno Jaime Damerval reaccionó cuestionando los contratos suscritos por la Municipalidad con empresas de seguridad privadas. El ministro argumentó que la seguridad no podía estar en manos privadas, pues, tarde o temprano, podrían convertirse en guardias "pretorianos" de quienes más les pagaran. Advirtió, además, la posibilidad de que la "Policía privada" ejerza justicia por propia mano, o de que sea usada para perseguir a los contrincantes civiles o políticos de sus patrones.

Pese a las críticas, la marcha tuvo gran acogida entre la población guayaquileña y eclipsó la contramarcha organizada por el gobierno y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), principales opositores políticos del partido al que se pertenecía el alcalde Nebot.

Al respecto, Simón Pachano precisó que el éxito de la marcha de Guayaquil y el fracaso de la contramarcha del gobierno demostraron que no había condiciones institucionales para procesar los conflictos; por ello, la población debió salir a las calles a protestar, pues en la calle es "donde se juega la vida del país".

Marcha con camisetas negras, Manta. Convocada por la Federación de Estudiantes Universitarios de Manabí (FEUE)

El homicidio de 85 personas, registrado desde enero a octubre de 2008, la falta de detenidos o juzgados, el asesinato de un estudiante y un comerciante, además de dos estudiantes heridos durante un asalto, fueron algunos de los argumentos y motivaciones para que la Federación de Estudiantes Universitarios de Manabí (FEUE-Uleam) convocara a la ciudadanía a participar en la Marcha con camisetas negras.

El 22 de octubre de 2008, aproximadamente 5 mil manifestantes paralizaron las actividades de la ciudad portuaria por cerca de seis horas, con el apoyo de transportistas (taxistas y buses), comerciantes (Cámara de la Producción) y el alcalde de Manta, Jorge Zambrano.

Las demandas que esta marcha priorizó se refirieron a: la declaración del estado de emergencia para la ciudad, intervención de "escuadrones de limpieza" (cuerpos de élite de la Policía), evaluación de los jueces y destitución o renuncia del gobernador, control de armas ligadas con el narcotráfico, robo y secuestro de vehículos y atracos en vías. Asimismo, demandaron la instalación de cinco carpas para puestos de auxilio móvil, la dotación de patrulleros y motos.

El ministro de Gobierno, Fernando Bustamante, anunció la declaratoria de estado de emergencia y la destitución del comandante de Policía de Manabí, Pedro Cozar. Además, aseguró el envío de 90 policías de élite a la ciudad, que fueron denominados como "cuerpo interarmas articulado […] que son una especie de Los Intocables". Este equipo estaría integrado por hombres del Grupo de Intervención y Rescate, el Grupo de Operaciones Especiales y la Policía Judicial. Estas medidas fueron bien recibidas por la población, pero cuando el grupo de élite fue retirado, la ciudadanía manifestó su rechazo.

Cabe resaltar que, si bien los niveles delictivos probablemente disminuyeron en los primeros días de los operativos, la tendencia no pudo mantenerse por mucho tiempo (El Diario, 24-19-2008).

Marcha por la vida y en contra de la inseguridad, Santo Domingo de los Tsáchilas. Convocada por el obispo de la Diócesis

En 2009, la ciudad de Santo Domingo de los Tsáchilas fue testigo de una serie de asesinatos protagonizados por bandas de ladrones y pandillas, bajo las figuras de sicariato ajuste de cuentas. Según estadísticas de la Policía Judicial (PJ), entre septiembre y octubre se reportó una muerte cada dos días en la provincia tsáchila, y en octubre se registraron 21 muertes violentas. Pero lo que alarmó a la sociedad fue el asesinato de nueve personas, en menos de 12 horas, el 16 de octubre.

Frente a estos hechos, el 25 de noviembre de 2009, el obispo de la Diócesis local, Wilson Moncayo, por medio del director de la Fundación Acción Social Caritas, José Chiquilina, convocó a la ciudadanía a la Marcha

por la vida y en contra de la inseguridad. Ese día participaron alrededor de 10 mil personas en la Marcha blanca. Entre los participantes, estuvieron miembros de la comunidad religiosa, la alcaldesa Verónica Zurita, el asambleísta Carlos Samaniego y ciudadanos de diferentes sectores sociales, entre ellos, comerciantes, amas de casa y estudiantes.

Días atrás, la alcaldesa Verónica Zurita, durante la visita del ministro de Gobierno, Gustavo Jalkl, había pedido que la Municipalidad asumiera mayores responsabilidades en temas de seguridad, en coordinación con la Policía, y que "deje de ser una estación de combustibles para la Policía Nacional o un almacén de chalecos y armas" (El Universo, 06-12-2009).

Marcha blanca, Cuenca

El 15 de diciembre de 2009, ante los reportes frecuentes de delitos alrededor de los predios universitarios y la acefalía del Consejo de Seguridad de la ciudad, el rector de la Universidad de Cuenca, Jaime Astudillo, a través del Consejo Universitario, convocó a la ciudadanía a participar en una marcha blanca en contra de la inseguridad y la delincuencia.

El presidente de la Comisión de Seguridad de Cuenca, Wilson Muñoz, desestimó la validez de la marcha y aseguró que la inseguridad se debía combatir con la participación de los barrios, artesanos y otros sectores de la ciudadanía; según este funcionario, en la marcha únicamente observó "estudiantes fáciles de convocar".

En la manifestación participaron aproximadamente 5 mil personas; entre ellas, estudiantes y empleados de diferentes universidades, el gobernador de la provincia del Azuay, Leonardo Barrezuete, el vicealcalde Fernando Moreno, miembros de la Cámara de la Producción, personal de la Cruz Roja, Defensa Civil, funcionarios públicos, organizaciones barriales y transportistas.

Durante la marcha, se pidió la declaración de un estado de alerta en la ciudad y la elaboración de un plan de seguridad ciudadana "real", con aplicación inmediata. En respuesta a esta movilización, el gobierno nacional destinó un millón de dólares para el nuevo cuartel de la Policía en el Azuay,

adquirió un helicóptero para el destacamento de la Policía en Cuenca, y a finales del mes de diciembre posesionó a un académico de la Universidad de Cuenca como nuevo director del Consejo de Seguridad Ciudadana.

Marcha blanca, Loja

La ciudadanía del cantón Calvas (provincia de Loja), realizó una marcha blanca en rechazo de la violencia y en busca de la seguridad y la paz. Esta marcha pacífica, convocada bajo el lema "Cariamanga, mi voz es tu voz", fue impulsada por los familiares y amigos de Ángel Antonio Cueva Chuquimarca, quien falleció mientras estuvo secuestrado. Su cuerpo fue encontrado en Perú. Dos puntos destacaron en la marcha: la demanda del fortalecimiento de las leyes sobre extorsión, secuestro y homicidio, y el pedido de identificación y sanción de los responsables de la muerte de Ángel Cueva.

Según los convocantes de la marcha, la falta de personal policial a cargo de la seguridad fue uno de los principales motivos del aumento de la delincuencia, el secuestro y la extorsión, que "por décadas nos persigue, siga destruyendo familias, sumiéndolas en el dolor y la tristeza" (El Mercurio, 2012-01-26).

Marcha por la paz, Macas

Macas (capital de la provincia de Morona Santiago) fue el escenario de la marcha de la paz, convocada por el movimiento indígena de la región

Esta marcha, organizada por el asambleísta por la Provincia de Morona Santiago, Veethoven Chica, la gobernadora de Morona Santiago, Sonia Ortega, fue convocada para el 22 de enero de 2010, y se efectuó en forma paralela a la XLVII Asamblea Ordinaria Anual de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH). Asamblea que rechazaba la Ley de Aguas planteada por el Gobierno

Los convocantes pidieron expresamente que la marcha se realizara sin violencia, sin armas, en miras de elaborar propuestas en el ámbito de la seguridad y convivencia ciudadana.

Según el diario *El Universo* de Guayaquil, a la marcha asistieron alrededor de dos mil personas; entre ellas, la gobernadora, asambleístas del partido de gobierno, comerciantes, cantantes nacionales y locales, y otros habitantes de la ciudad.

El rotativo *El Ciudadano*, de propiedad estatal, puntualizó que la marcha buscaba hacer un llamado a la comunidad shuar y a la ciudadanía de toda la provincia, para participar en la gran *Randimpa* por la paz de Morona Santiago.

El Gobierno pidió que la dirigencia indígena acudiera a Quito a dialogar. La respuesta fue negativa.

Tras la marcha efectuada en Macas, la paz no se restableció del todo. Persistieron los conflictos y las acusaciones entre el gobierno y los dirigentes shuar.

Tabla 1. Marchas blancas más destacadas en el Ecuador, 2002-2010

Marcha blanca o marcha de las camisetas blancas, n.° 1 Quito, 12 de diciembre de 2002		
Contexto inmediato		
Asesinato de Verónica Cordovez (nieta del exministro de Defensa Fausto Cordovez Chiriboga)		
Actores		
Convocantes	**Asistentes (aprox. 7 mil)**	**Posturas institucionales**
Andrés Cordovez (familiar de la extinta) convocó a través de la Corporación Acción por la Vida y la Seguridad (AVISE)	• Cámaras de Comercio y de la Producción •Miembros de la Iglesia católica •Víctimas de la inseguridad •Familiares de la víctima •Estudiantes •Ciudadanía en general	Participaron el alcalde de Quito, Paco Moncayo, y el ministro de Gobierno, Adolfo Barnio, aunque varios manifestantes rechazan la presencia de estas dos autoridades.
Pedidos		
• Declaratoria de la seguridad como política de Estado y asignación de un presupuesto para atender este problema. • Conformación, por parte del alcalde de Quito, de una comisión para planificar, ejecutar y difundir un proyecto de seguridad. • Deportación de los extranjeros que están ilegalmente en el país. • Fortalecimiento de la administración de justicia y endurecimiento de las penas.		
Resultados		
• Creación de la Fundación Marcha Blanca. • Visibilización del problema de la inseguridad en los medios de comunicación. • Apoyo a la implementación de una tasa de seguridad en el impuesto predial. • Solicitud de apoyo a las brigadas barriales u organizaciones parroquiales que controlan la delincuencia.		

Marcha blanca, n.° 2 - Guayaquil, 14 de enero de 2005		
Contexto inmediato		
Gobierno del presidente Lucio Gutiérrez rechaza el pedido del alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, de contratar guardias privados para la seguridad de la ciudad, financiados con recursos estatales.		
Actores		
Convocantes	**Asistentes (aprox. 150 mil)**	**Posturas institucionales**
Alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, con apoyo de las cámaras de comercio y de la producción, y del Partido Social Cristiano.	• Autoridades afines al partido político de Nebot. • Cámaras de comercio y de la producción. • Miembros de la Iglesia católica. • Víctimas de la delincuencia, comerciantes, amas de casa, estudiantes, entre otros.	• Presidente Gutiérrez minimiza la marcha. • El Gobierno, a través de su ministro de Gobierno, organiza una contramarcha que cuenta con aproximadamente 8 mil participantes, principalmente miembros del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), partido aliado del presidente Gutiérrez • En Quito, Guillermo Landázuri, diputado del partido Izquierda Democrática (ID), declara que la marcha es una expresión en contra de la "dictadura" de Gutiérrez, y anuncia que la protesta en Quito se efectuará en los días subsiguientes.
Pedidos		
• Cumplimiento de los acuerdos firmados por la Municipalidad y el gobierno, orientados a financiar y capacitar a la Policía acantonada en Guayaquil. • Entrega de 7 millones de dólares destinados a equipar a la Policía Nacional acantonada en Guayaquil. • Posteriormente, se incluye la demanda de autonomía para la ciudad de Guayaquil.		

Resultados
• En las siguientes movilizaciones se incorpora el tema de la autonomía de Guayaquil, como reivindicación ciudadana. • La manifestación se vincula con el rechazo del gobierno de Gutiérrez. • Gobierno de Gutiérrez, a través del ministro de Gobierno, Jaime Damerval, rechaza la propuesta de Nebot de contratar seguridad privada para Guayaquil, cuando la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Estado y no puede ser transferida.

Marcha con camisetas negras, n.° 3 - Manta, 22 de octubre de 2008		
Contexto inmediato		
• 85 personas mueren en 2008 en hechos violentos. • De 26 asesinatos cometidos hasta febrero, ninguna persona es detenida o juzgada. • Un grupo de estudiantes reclaman por el asesinato de uno de sus compañeros y el de un comerciante de 26 años de edad.		
Actores		
Convocantes	**Asistentes (aprox. 5 mil)**	**Posturas institucionales**
FEUE, Manabí	• Estudiantes universitarios y de colegios. • Alcalde de Manta, Jorge Zambrano. • Miembros de la Cámara de la Producción y comerciantes. • Taxistas y transportistas.	• Un día antes de la marcha, el Comandante General de Policía declara la emergencia operativa de la Policía a escala nacional. • Pedro Cózar, comandante de la Policía de Manta, asegura que la ciudadanía busca en la Policía un "chivo expiatorio". Precisa que la responsabilidad no sólo radica en la labor de la institución, sino también en otros entes estatales, como la Fiscalía, y en factores como la violencia.

		intrafamiliar, la falta de empleo y el alto índice de analfabetismo. • Sectores productivos aseguran que una de las causas del aumento de la inseguridad es la suspensión de los operativos del grupo de Apoyo Operacional (GAO) y la UNASE.
Pedidos		
• Declaratoria de estado de emergencia en Manta. Intervención del "escuadrón de limpieza". • Renuncia del gobernador y el comandante de Policía de Manabí, por parte de la FEUE y transportistas. • Evaluación de los jueces.		
Resultados		
• El ministro de Gobierno, Fernando Bustamante, remueve a la cúpula policial de Manabí, al tiempo que anuncia la intervención del Grupo de Élite de la Policía para "limpiar a Manta de los delincuentes". • El Ministro cumple con la promesa de participación de 90 policías, denominados por la prensa como "los intocables". • En octubre de 2009, Manta es incluida entre las ciudades contempladas en el Decreto de estado de excepción, además de Quito y Guayaquil; medida que se mantiene durante tres meses, aunque la ciudadanía pide que continúe. • En el 2009, muere asesinado "El Justiciero", ciudadano que en el imaginario social se convierte en un "administrador privado de justicia". Este personaje llega a ser candidato a la Alcaldía de Portoviejo y luego, a la Asamblea Nacional.		

Marcha por la vida y en contra de la inseguridad, n.° 4 Santo Domingo de los Tsáchilas, 25 de noviembre de 2009		
Contexto inmediato		
• La ciudad de Santo Domingo de los Tsáchilas es escenario de una serie de asesinatos, en unos casos atribuidos a sicarios y en otros, a ajustes de cuentas entre bandas delictivas. • Motivo inmediato de la marcha fueron las 21 muertes violentas ocurridas en octubre de 2009.		
Actores		
Convocantes	**Asistentes (aprox. 10 mil)**	**Posturas institucionales**
• Obispo de la Diócesis de Santo Domingo, Wilson Moncayo • Director de la Fundación Acción Social Caritas, José Chiquilina	• Obispo y representantes de la Iglesia católica • Ciudadanía de diferentes sectores • Alcaldesa, Verónica Zurita • Prefecto, Geovanny Benítez • Asambleísta Carlos Samaniego	• Para los organizadores, esta marcha es la primera convocatoria masiva en contra de la violencia en la ciudad. • La alcaldesa, durante la visita del ministro de Gobierno, Gustavo Jalkh, pide que la Municipalidad asuma en forma coordinada mayores responsabilidades en temas de seguridad.
Pedidos		
• Los organizadores presentan un documento de demandas relacionadas con la seguridad ciudadana al Gobierno, a la Asamblea Nacional, a la Función Judicial y a la Fiscalía Incremento de instancias judiciales y número de policías. Rechazo, por parte de autoridades locales y dirigentes gremiales, a la "tolerancia" de la Legislatura al delito. Mayor control de la inmigración delincuencial.		
Resultados		
• Asamblea Nacional recibió e Nacional documento de demanda. • No se incrementa ni crean instancias judiciales pedidas. • Tampoco se incrementa el control de la inmigración - La ciudad mantiene altos índices de criminalidad.		

Marcha Blanca, n.° 5 - Cuenca, 15 de diciembre de 2009		
Contexto inmediato		
• Aumenta el número de robos y asaltos diarios en la ciudad, en especial en los predios universitarios.		
Actores		
Convocantes	**Asistentes (aprox. 10 mil)**	**Posturas institucionales**
• Consejo Universitario de la Universidad de Cuenca, a través del rector Jaime Astudillo	• Estudiantes y empleados de diferentes universidades de la ciudad. • Gobernador del Azuay, Leonardo Barrezuete. • Vicealcalde de Cuenca Fernando Moreno. • Organizaciones barriales. • Cámaras de la producción. • Personal de Cruz Roja y Defensa Civil • Funcionarios públicos. • Transportistas	• El rector Astudillo señala que esta iniciativa no será politizada, pues se trata de una “voz ciudadana” y no de un “interés particular”. • La Marcha Blanca se organiza en el marco de la acefalía del Consejo de Seguridad de Cuenca, cuyo director ejecutivo no recibe “la confianza” del nuevo alcalde, Paúl Granda. • Wilson Muñoz, presidente de la Comisión de Seguridad del Consejo, afirma que la inseguridad debe ser combatida por quienes conforman el Consejo de Seguridad: los 300 barrios de Cuenca, los artesanos, los empresarios, la ciudadanía, entre otros.
Pedidos		
• El rector de la Universidad sostiene que el propósito de la marcha es la declaratoria de estado de alerta en Cuenca, por parte del Consejo de Seguridad Ciudadana, y no el estado de excepción. • Elaboración de un plan de seguridad ciudadana viable con aplicación inmediata.		

Resultados
• Asamblea Nacional recibió e Nacional documento de demanda. No se incrementa ni crean instancias judiciales pedidas. Tampoco se incrementa el control de la inmigración - La ciudad mantiene altos índices de criminalidad.

<table>
<tr><th colspan="3">Marcha por la Paz, n.° 6 - Macas, 22 de enero de 2010</th></tr>
<tr><th colspan="3">Contexto inmediato</th></tr>
<tr><td colspan="3">En la semana anterior a la marcha se registran hechos violentos. La muerte del profesor Bosco Wisum y 40 heridos durante enfrentamientos entre la Policía y manifestantes apoderados de un puente en el río Upano, Morona Santiago.</td></tr>
<tr><th colspan="3">Actores</th></tr>
<tr><th>Convocantes</th><th>Asistentes
(500 según El Universo
3000 según asambleista)</th><th>Posturas institucionales</th></tr>
<tr><td>• Veethoven Chica, asambleísta por la provincia de Morona Santiago.
• Gobernadora de Morona Santiago, Sonia Ortega.</td><td>• Gobernadora de Morona Santiago.
• Comerciantes y ciudadanía en general.
• Asambleístas de otras provincias.
• Artistas nacionales y locales</td><td>• Paralelamente a la Marcha por la paz, se realiza la 47 Asamblea Ordinaria Anual de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH); organización que participa una semana antes en el bloqueo del puente sobre el río Upano; durante el bloqueo muere el profesor Bosco Wisum.</td></tr>
<tr><th colspan="3">Pedidos</th></tr>
<tr><td colspan="3">• El periódico El Ciudadano señala que la marcha busca hacer un llamado a la comunidad shuar y a la ciudadanía de toda la provincia para participar en la gran Randimpa por la paz de Morona Santiago.
• Según la gobernadora, el motivo principal de la marcha es “presentar la verdadera imagen de la provincia de Morona Santiago, que se afectó con informaciones erróneas sobre la tzanza (reducción de cabezas) y supuestos actos delictivos.</td></tr>
</table>

Resultados
• El conflicto entre el gobierno y dirigentes shuar se agudiza por motivo de la Ley de Aguas. • Gobernadora Sonia Ortega es cuestionada por sus acusaciones contra un asesor del ministro de Gobierno, Gustavo Jaklh. • La muerte del profesor Bosco Wisum es investigada. Se exige que el gobierno asuma la responsabilidad sobre este hecho. • Dirigentes shuar atribuyen a la Policía la responsabilidad por la muerte del profesor Wisum.

Posibles interpretaciones

La mayoría de las marchas blancas se autodefinieron como "apolíticas". Esta declaración probablemente se relaciona con la incapacidad del Estado para responder al aumento de la delincuencia y la violencia, así como con el deterioro de la capacidad mediadora de las organizaciones sociales y políticas tradicionales con el Estado. Puede ser que el supuesto carácter apolítico y no confrontativo de los convocantes de las marchas haya respondido, en buena medida, a la composición interclasista de sus convocantes y participantes.

Los acontecimientos informados por la prensa permite establecer una estrecha relación entre la limitada capacidad del gobierno nacional para responder en forma oportuna y eficiente a las demandas de seguridad de la población, y la capacidad de los gobiernos locales para responder a la problemática local de inseguridad.

Quizás la debilidad y deslegitimación de los partidos políticos y de los movimientos sociales, así el crecimiento del delito y el crimen sean factores que inciden en el auge de las marchas.

El desgaste e incluso frustración de la ciudadanía profundizan la crisis de la inseguridad Podría pensarse que las marchas son un mecanismo inmediato e idóneo para combatir la inseguridad, pero los resultados de las marchas no responden a las demandas y expectativas de las marchas, sino al contrario desgastan e incluso podrían agotar el empleo de esta herramienta de movilización social.

Al parecer, hay una estrecha vinculación entre el tipo de demandas de la población y las respuestas del Gobierno. Las demandas, por lo general, no cuestionaron las políticas y planes gubernamentales de seguridad, sino que se limitaron a problemas de inseguridad de carácter coyuntural, puntual y local. Para los manifestantes, el fenómeno de la inseguridad suele ser interpretado o reducido al cometimiento de actos delictivos; no se considera la fenomenología causada por la violencia social.

En esa línea, el Gobierno ejecutó ciertas medidas y acciones también puntuales y coyunturales, como el aumento "temporal" de policías, la dotación de armas, el equipamiento y la logística policial, en lugar de enfrentar la causalidad de las demandas. Desde esta lógica, las demandas de las marchas podrían ser funcionales a los intereses coyunturales del Gobierno. Como consecuencia, se consolidaría un verdadero círculo vicioso que se caracteriza por obviar la dimensión integral que requiere el problema de la inseguridad.

El carácter puntual y desordenado de las demandas puntuales sobre inseguridad podría fortalecer las respuestas coyunturales por parte del Gobierno a estas demandas

En un contexto como el presentado, la violencia y delincuencia podrían ser un pretexto para que determinados líderes sociales o políticos traten de imponer a los demás sus propios intereses.

Por su parte, el Gobierno podría recoger las demandas que nacen de estas iniciativas ciudadanas e incorporarlas, en el corto y mediano plazo, a sus planes y políticas de seguridad. Con ello, la población sentirá que sus preocupaciones y demandas tienen importancia y validez para el Estado, no sólo en forma coyuntural.

Conclusiones

Al parecer el recrudecimiento de la inseguridad ciudadana es una de las principales causas de aglutinamiento de diversos sectores sociales y económicos de la sociedad.

Las demandas y reclamos formulados en forma general se caracterizan por ser puntuales, relacionados con hechos delincuenciales coyunturales,

así como con la resolución de problemas de convivencia ciudadana específicos, generalmente de carácter local.

Si bien en la mayoría de casos los organizadores de las marchas las definieron como apolíticas, en la práctica fueron utilizadas como plataforma política para promover figuras políticas locales o provinciales algunas escondieron intereses.

Los motivadores y/o organizadores de las marchas en algunos casos fueron familiares de personas que fueron víctimas de la delincuencia, en particular cuando las víctimas han sido mujeres o menores de edad, o sobrevivientes de actos delincuenciales o de actores sociales.

Existe un comportamiento diferenciado entre las ciudades grandes, medianas y pequeñas así como entre regiones (Costa, Sierra, Amazonía, Insular) que se visibiliza en las demandas de las marchas. Comportamiento que se manifiesta por ejemplo en incluir entre las demandas de carácter nacional en las ciudades grandes.

Bibliografía

Ojeda Segovia, Lautaro. 2005. "Plurinacionalidad, autodeterminación y autonomía indígena". En *Autonomía indígena. Frente al Estado nación y la globalización neoliberal*, Ileana Almeida, Nidia Arrobo Rodas y Lautaro Ojeda Segovia. Quito: Abya-Yala.

____ (2006). *Seguridad ciudadana, sociedad y Estado. Ecuador en el año 2005*. Quito: Alcaldía Metropolitana de Quito.

Sánchez-Parga, José. 1995. *Conflicto y democracia en Ecuador.* Quito: CAAP.

Páginas web / Diarios

Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Sudamérica (ANDES). Federación Shuar reconoce aporte de hermanos Anguasha en investigación sobre muerte de Wisuma. 16 de marzo de 2010. Disponible en: http://andes.info.ec/portada/federacion-shuar-reconoce-aporte-de-hermanos-anguasha-en-investigacion-sobre-muerte-de-wisuma-8284.html.

Colegio de Ingenieros en Geología, Minas, Petróleos y Ambiente. La UNE se suma a la lucha indígena. 2 de octubre de 2010. Disponible en: http://cigmyp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=672&Itemid=26.

Diario Hoy. Cuenca protesta por inseguridad. 16 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/cuencanos-protagonizan-marcha-contra-la-delincuencia-382609.html.

Diario Hoy. Jalkh, llamado a comparecer por muerte de Wisuma. 10 de marzo de 2010. Disponible en: http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/jalkh-llamado-a-comparecer-por-muerte-de-wisuma-396778.html

El Comercio. De la sensación a la praxis en seguridad. 25 de octubre de 2008. Disponible en: http://74.125.45.132/search?q=cache:qdHI7KPPIK4J:ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp%3Fid_noticia%3D231800%26id_seccion%3D28+GRUPO+DE+ELITE+MANTA&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-a.

El Comercio. Las protestas se tornaron violentas en Macas. 1 de octubre de 2009. Disponible en: http://74.125.45.132/search?q=cache:9OrA0kmlhGsJ:ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp%3Fid_noticia%3D307709%26id_seccion%3D3+upano+manifestaciones+policia&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-a

El Comercio. Santo Domingo marchó por la inseguridad. 25 de noviembre de 2009. Disponible en: http://74.125.45.132/search?q=cache:ujtaQawiHbYJ:ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp%3Fid_noticia%3D318203%26id_seccion%3D4+marcha+blanca+en+santo+domingo&cd=5&hl=es&ct=clnk&gl=ec&client=firefox-a

El Diario. Manta se quedará sin los intocables. 31 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.eldiario.com.ec/noticias-manabi-ecuador/135368- manta-se-quedara-sin-los-intocables/

El Mercurio. Universidad convoca a marcha por inseguridad. 5 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.elmercurio.com.ec/223867-universidad-convoca-a-marcha-contra-inseguridad.html.

El Mercurio. Con fiesta exigieron seguridad en Cuenca. 16 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.elmercurio.com.ec/224921-con-fiesta-exigieron-seguridad-en-cuenca.html

El Mercurio. Manta paraliza sus actividades. 21 de octubre de 2008. Disponible en: http://www.joselias.org/2008/10/manta-paraliza-sus-actividades.html

El Telégrafo. Estado de Emergencia para tres ciudades. 2 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.telegrafo.com.ec/actualidad/noticia/archive/actualidad/2009/10/02/Estado-de-emergencia-para-tres-ciudades.aspx

El Telégrafo. Se realizó marcha en contra de la delincuencia en Cuenca. 15 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.eltelegrafo.com.ec/provincias/noticia/archive/provincias/2009/12/15/Se-realiz_F300_-marcha-contra-la-delincuencia-en-Cuenca.aspx

El Tiempo. Represión dejó tres muertos en Macas. 1 de octubre de 2010. Disponible en: http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/24878-represia-n-deja-tres-muertos-en-macas/

El Universo. El Justiciero de Manabí fue asesinado esta madrugada. 15 de julio de 2009. Disponible en: http://www.eluniverso.com/2009/07/15/1/1447/C0443D6501 B64076A2CC8DF3F798BBBE.html

El Universo. Santo Domingo en manos de delincuentes y sicarios. 6 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.eluniverso.com/2009/12/06/1/1447/santo-domingo-en-manos-delincuentes-sicarios.html

El Universo. Miles de manifestantes pidieron seguridad para Cuenca. 15 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.eluniverso.com/2009/12/15/1/1447/miles-manifestantes-pidieron-seguridad-cuenca.html

El Universo. Se realizó Marcha Blanca en Macas. 23 de enero de 2010. Disponible en: http://www.eluniverso.com/2010/01/23/1/1447/realizo-marcha-blanca-macas.html

Expreso. Manta es acosada por la delincuencia. 24 de octubre de 2007. Disponible en: http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/manta-es-acosada-por-la-delincuencia-280575-280575.html

Extra. Marcha Blanca en contra de la violencia en Santo Domingo. 25 de noviembre de 2009. Disponible en: http://www.extra.ec/noticias/?codigo=20091125162639

La Hora (Manabí). Manta no tolera más asesinatos. 22 de octubre de 2008. Disponible en: http://www.joselias.org/2008/10/manta-paraliza-sus-actividades.html

Asamblea Nacional. Marcha Blanca en Santo Domingo "Por la vida en contra de la violencia e inseguridad". Disponible en: http://asamblea-nacional.gov.ec/blogs/carlos_samaniego/2010/01/19/81/

Asamblea Nacional. Asambleísta Carlos Samaniego participó en Marcha Blanca de la ciudad de Macas. Disponible en: http://asambleanacional.gov.ec/blogs/carlos_samaniego/2010/01/27/%E2%80%9Casambleista-carlos-samaniego-participo-en-marcha-blanca-de-la-ciudad-de-macas%E2%80%9D/

Offnews.Inf. Una protesta masiva contra el crimen. 26 de noviembre de 2009. Disponible en: http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=18731

Periódico digital MoronaSantiago.com. Llamado al levantamiento Shuar fue grabado por el Gobierno. 19 de abril de 2010. Disponible en: http://www.moronasantiago.org/

Últimas Noticias. Manta hundida por ola delictiva. 29 de febrero de 2008. Disponible en: http://www.ultimasnoticias.ec/noticiaUN.asp?id_noticia=6763&id_seccion=56

Este libro se terminó de
imprimir en diciembre de 2017
en V&M Gráficas
Quito-Ecuador

La política en la violencia y lo político de la seguridad

Es imprescindible abrir el debate de un tema de crucial importancia en el ámbito de la (in) seguridad ciudadana: las relaciones dialécticas entre violencia y política, expresadas en el hecho de que la violencia ha producido –implícita y explícitamente– vínculos con la política y de que en la búsqueda de la seguridad ciudadana también está presente con fuerza, lo cual muestra que la violencia es un elemento fundamental en la construcción y el ejercicio del poder.

Más necesario todavía por el peso creciente que ha adquirido el vínculo recíproco entre violencia, seguridad y política, a pesar de que aún no se le concede la importancia que tiene, tanto en los estudios como en el diseño de las políticas. Es más, esta "omisión" tiene que ver con la posición explícita de negar la existencia de lo político en la violencia y en las propuestas de seguridad; lo cual obviamente, es una posición política, porque al velar esta realidad se niega al conjunto de actores políticos y económicos que se benefician directa e indirectamente de la (in) seguridad. En otras palabras los que afirman esta realidad de apoliticismo terminan por actuar políticamente, favoreciendo a grupos legales e ilegales específicos.


ISBN: 978-9942-30-692-0



